



2014/xxx

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

---

**Vorlage an den Landrat**

**betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)**

vom

Vernehmlassungs-Entwurf vom 12. Mai 2015

## Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung .....	5
2	Stärkung der finanziellen Steuerung .....	6
3	Ausgangslage und Revisionsbedarf .....	13
3.1	Finanzlage .....	13
3.2	Vorwärtsstrategie in fünf Schritten .....	13
3.3	Programm „Stärkung der finanziellen Steuerung“ .....	13
3.4	Revisionsbedarf der rechtlichen Grundlagen .....	14
3.4.1	Revisionsbedarf in der Kantonsverfassung .....	14
3.4.2	Revisionsbedarf im Finanzhaushaltsrecht.....	15
3.4.3	Weiterer Revisionsbedarf.....	15
3.5	Parlamentarische Vorstösse .....	16
4	Schwerpunkte der Vorlage.....	19
4.1	Überblick über die Schwerpunkte.....	19
4.2	Optimierung des Steuerungsmodells .....	20
4.2.1	Steuerungsmodell im Überblick .....	20
4.2.2	Die neue Schuldenbremse.....	22
4.2.3	Abtragung des Bilanzfehlbetrags aus der Reform der beruflichen Vorsorge .....	26
4.2.4	Generelle Aufgabenüberprüfungen.....	26
4.2.5	Leistungsaufträge .....	26
4.2.6	Berichterstattung.....	27
4.2.7	Unterjährige Steuerung / Steuerungsbericht .....	28
4.2.8	Staatsbeiträge und Beteiligungen .....	30
4.3	Der Aufgaben- und Finanzplan und das Budget.....	30
4.3.1	Aufgaben- und Finanzplan (AFP).....	30
4.3.2	Integration der Investitionsplanung in den AFP .....	32
4.3.3	Steuerungsmöglichkeiten des Landrates (AFP-Vorstoss) .....	32
4.3.4	Budget .....	33
4.3.5	Globalbudget .....	33
4.3.6	Planungsprozess .....	34
4.4	Ausgabenrecht.....	35
4.4.1	Allgemeines .....	35
4.4.2	Voraussetzungen für eine Ausgabe .....	36
4.4.3	Ausgabenbewilligung.....	36
4.4.4	Neue und gebundene Ausgaben .....	37

4.4.5	Bestimmung der Ausgabenhöhe/Lebenszykluskosten .....	37
4.4.6	Zuständigkeiten von Regierungsrat und Landrat.....	37
4.4.7	Erhöhung der Ausgabenbewilligung.....	38
4.5	Rechnungslegung.....	38
4.5.1	Jahresrechnung.....	38
4.5.2	Eigenkapitalnachweis .....	39
4.5.3	Fonds und Spezialfinanzierungen.....	39
4.5.4	Handbuch des Finanz- und Rechnungswesen.....	40
4.6	Kompetenzordnung .....	41
4.6.1	Volk .....	41
4.6.2	Landrat .....	41
4.6.3	Regierungsrat .....	43
4.6.4	Direktionen und Dienststellen .....	43
5	Verbindung von Verfassungsänderung und Gesetzesvorlage.....	45
6	Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“; Gegenvorschlag	45
6.1	Verlängerung der Behandlungsfrist von Initiative und Gegenvorschlag.....	45
6.2	Text der formulierten Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung.....	47
6.3	Zielsetzung der formulierten Verfassungsinitiative .....	47
6.4	Nachteile der Initiative aus Sicht des Regierungsrates.....	48
6.5	Inhaltlicher Vergleich der formulierten Verfassungsinitiative mit dem vorliegenden Vorschlag des Regierungsrates für eine Schuldenbremse .....	49
6.6	Gegenüberstellung Initiativtext und Vorschlag des Regierungsrates.....	50
7	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Revisionsvorlagen .....	55
7.1	Erläuterungen zu den Änderungen der Kantonsverfassung .....	55
7.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes.....	56
7.3	Erläuterungen zu den Änderungen des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) .....	76
8	Auswirkungen .....	77
8.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen .....	77
8.2	Volkswirtschaftliche Auswirkungen .....	79
8.3	Auswirkungen auf die Gemeinden .....	79
8.4	Regulierungsfolgenabschätzung.....	79
9	Ergebnis der Vernehmlassung.....	79
10	Parlamentarische Vorstösse .....	79
10.1	Parlamentarische Vorstösse zum Steuerungsmodell .....	79

10.2	Parlamentarische Vorstösse zu Aufgaben- und Finanzplan und Budget .....	84
10.3	Parlamentarische Vorstösse zum Ausgabenrecht.....	94
10.4	Parlamentarische Vorstösse zur Rechnungslegung.....	97
10.5	Parlamentarische Vorstösse zur Kompetenzordnung.....	102
11	Antrag.....	104
	Anhänge .....	106
	Landratsbeschluss.....	118

## 1 Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat mit dieser Vorlage eine Änderung der Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft<sup>1</sup> und eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 1987<sup>2</sup>.

Warum ein Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung? Einerseits geht es darum, die finanzielle Planung auf der mittelfristigen Ebene verbindlich festzusetzen und der Regierung und dem Parlament griffige Instrumente zur Steuerung der staatlichen Tätigkeiten zur Verfügung zu stellen. Andererseits wird das in die Jahre gekommene Finanzhaushaltsgesetz neu geordnet und auf die wesentlichen Punkte reduziert. Bei beiden Stossrichtungen erfindet der Kanton Basel-Landschaft die Welt nicht neu, sondern stützt sich auf Erfahrungen und Lösungen des Bundes und anderer Kantone ab.

Die neuen Instrumente der Schuldenbremse und des Aufgaben- und Finanzplans (vgl. Kap. 4.2 und 4.3) werden ihrer zentralen Bedeutung für die finanzielle Steuerung entsprechend in der Verfassung verankert. Die verfassungsmässigen Ausgabenkompetenzen werden stufengerecht erhöht. Der Landrat wird neue einmalige Ausgaben ab 1 Million Franken (bisher 50'000 Franken) und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben ab 200'000 Franken pro Jahr (bisher sämtliche neuen wiederkehrenden Ausgaben) beschliessen. Darunter liegende neue Ausgaben und die gebundenen Ausgaben bewilligt der Regierungsrat. Die Schwellenwerte für das fakultative Referendum steigen auf das Niveau der Ausgabenkompetenzen des Landrats. Diese betragsmässige Verschiebung hat allerdings keine einschränkende Wirkung auf die Volksrechte. Seit 1997 wurde kein Finanzreferendum gegen Ausgabenbeschlüsse des Landrats ergriffen, die betragsmässig unterhalb der neuen Schwellenwerte gelegen sind.

Inhalt und Struktur des totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) entsprechen dem State of the art im Finanzrecht und orientieren sich an der Praxis in anderen Kantonen. Das FHG ist klar formuliert und systematisch vereinfacht und auf das Wesentliche reduziert. Dadurch wird das FHG verständlicher und kann besser angewendet und durchgesetzt werden. Auf das Dekret zum FHG wird künftig verzichtet.

Als Kernelement der Revision wurde die Finanzsteuerung mit der neuen Schuldenbremse, die schärfere Vorgaben zur Nachhaltigkeit des Staatshaushaltes beinhaltet, weiterentwickelt. Mit der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung unter Einbezug der Investitionen wird die Durchgängigkeit von der strategischen Planung des Regierungsrates über die operative Planung, die unterjährige Steuerung und die Berichterstattung bis hin zu den Verbesserungsprozessen erhöht. Die strategischen Vorgaben im Regierungsprogramm werden top-down bis auf Stufe Massnahmen pro Dienststelle festgelegt. Das Regierungsprogramm und der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) werden so enger miteinander verknüpft und die mittelfristige Planung der Aufgaben in Verbindung mit den Finanzen wird gestärkt. Sach- und Finanzpolitik werden besser aufeinander abgestimmt, indem bei Sachgeschäften die Finanzierung und die finanziellen Auswirkungen von der Planung bis zum Entscheid mit berücksichtigt werden. Die Verbindlichkeit des Budgets wird durch eine strengere Regelung von Kreditüberschreitungen gestärkt. Für jede Ausgabe müssen eine Rechtsgrundlage, ein Budgetkredit und neu als drittes Element eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs eingeholt werden. Diese Trilogie ist ausgesprochen praxistauglich und ermöglicht eine stär-

---

<sup>1</sup> SGS 100, GS 29.276

<sup>2</sup> SGS 310, GS 29.492

kere finanzielle Steuerung, indem für jede Ausgabe Verantwortung und Kompetenz klar geregelt sind und die Beschlüsse künftig auf der richtigen Flughöhe erfolgen. In Anlehnung an den AFP gibt es einen neu gestalteten Jahresbericht mit einem Teil „Geschäftsbericht“ und einem Teil „Jahresrechnung“.

Im Rahmen der Revision wurden die Anliegen von 18 parlamentarischen Vorstössen zur finanziellen Steuerung, Aufgaben- und Finanzplan sowie Budget, Ausgabenrecht, Rechnungslegung und Kompetenzordnung geprüft und wo sinnvoll berücksichtigt. Die Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung und die Guiding Principles der Finanzkommission, die sich bereits an mehreren Workshops mit der Stärkung der finanziellen Steuerung befasst hat, wurden ebenfalls einbezogen. Dem Landrat wird beantragt, die parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben.

Die Revisionsvorlage ist ein zentraler Baustein des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Das Programm ist in die Vorwärtsstrategie in fünf Schritten eingebettet. Oberstes Ziel ist es, die finanzielle Führung im Kanton Basel-Landschaft zu stärken. Dazu verfolgt das Programm folgende 5 Wirkungsziele:

1. Stärkung der mittelfristigen Steuerung der Finanzen in Verbindung mit den Leistungen
2. Förderung des wirtschaftlichen Handelns auf allen Ebenen des Kantons
3. Periodische Überprüfung von Aufgaben, Leistungen und Wirkungen
4. Konsolidierung und Modernisierung der rechtlichen Grundlagen
5. Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

Die revidierten Rechtsgrundlagen tragen wesentlich zur Erfüllung der Zielsetzung bei durch eine Verbesserung der Transparenz und der Entscheidungsgrundlagen, schärfere Vorgaben zur Nachhaltigkeit des Staatshaushalts und klarere Verantwortlichkeiten und Prozesse.

## 2 Stärkung der finanziellen Steuerung

Oberstes Ziel der vorliegenden Vorlage und des zugrundeliegenden Programms ist die Stärkung der finanziellen Steuerung. Diese Zielsetzung wird mit den oben erwähnten Wirkungszielen und mit dem optimierten Steuerungsmodell konkretisiert. Erfüllt werden die Zielsetzungen des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung durch:

- eine Verbesserung der Transparenz und der Entscheidungsgrundlagen,
- schärfere Vorgaben zur Nachhaltigkeit des Staatshaushalts und
- klarere Verantwortlichkeiten und Prozesse.

Die finanzielle Steuerung wird dabei insbesondere mit den folgenden Neuerungen gestärkt:

- **Weiterentwickelte Schuldenbremse – mittelfristiger Ausgleich und Sicherung des Eigenkapitals:** Die zweistufige Schuldenbremse ist der institutionelle Mechanismus, der den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Landrats verbindlich vorgibt. Stufe 1 verpflichtet den Landrat zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung über acht Jahre. Nur in begründeten Fällen kann er ausserordentliche Aufwände und Erträge von der Berechnung ausnehmen. Dafür ist eine Zweidrittelmehrheit nötig. Die zweite Stufe beinhaltet die Vorgaben zur Sicherung des Eigenkapitals, das mindestens 4 % des Gesamtaufwandes des Kantons betragen muss. Unterschreitet das Eigenkapital diesen Mindestwert, muss die Differenz innerhalb von 5 Jahren

abgetragen werden. Die Verlängerung dieser Frist setzt ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit voraus. Bei der Abtragung der Differenz sind Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen zu priorisieren. Damit die Schuldenbremse ihre Wirkung entfaltet, werden die folgenden gesetzlichen Vorgaben verankert:

- Landrat und Regierungsrat werden dazu verpflichtet, einen Aufgaben- und Finanzplan vorzulegen, der die Vorgaben der Schuldenbremse gemäss den §§ 4 und 5 erfüllt.
  - Der Landrat wird dazu verpflichtet, die Erfolgsrechnung über den Zeitraum von 8 Jahren auszugleichen.
  - Der Regierungsrat muss den AFP-Entwurf bei der Erstellung so ausgestalten, dass der mittelfristige Ausgleich oder der Erhalt des Eigenkapitals gemäss den §§ 4 bzw. 5 gewährleistet ist.
  - Wenn er trotzdem keinen gesetzeskonformen AFP erstellen kann, müssen sich in einem ersten Schritt alle Direktionen, die Landeskanzlei sowie die weiteren kantonalen Behörden an den nötigen Kürzungen beteiligen. Werden die Vorgaben der Schuldenbremse trotz diesen Kürzungen nicht erfüllt, sind die Budgetkredite der Dienststellen und der Landeskanzlei linear, d.h. im Verhältnis deren Gesamtaufwands so zu kürzen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllt sind. Die Direktionen und die Landeskanzlei müssen die Kürzungen spätestens im dritten Jahr des laufenden AFP umsetzen. Diese Sanktion ersetzt die automatischen Steuererhöhungen der geltenden Defizitbremse und es wird damit der Grundsatz umgesetzt, dass Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert werden. Die Forderung der formulierten Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung, die Ausgaben linear zu kürzen, wird ebenfalls umgesetzt. Im Unterschied dazu muss nicht bereits im nächsten Geschäftsjahr gekürzt werden, sondern spätestens im dritten Jahr des laufenden AFP. Diese Frist berücksichtigt, dass viele Positionen im Staatshaushalt ohne Gesetzesänderung nicht gekürzt werden können. Mit der vorgesehenen Frist wird die Handlungsfreiheit der Direktionen und der Landeskanzlei gewahrt. Ihnen wird ausreichend Zeit eingeräumt, die notwendigen Gesetzesänderungen vorzunehmen und die Kürzungen umzusetzen.
  - Der Planungsdialog zwischen Regierung und Parlament wird gestärkt, indem der Regierungsrat der Finanzkommission die Vorgaben für den nächsten AFP (Planungsrichtlinie) zur Kenntnis unterbreitet (vgl. § 60 Abs. 2).
  - Falls sich der Saldo der Erfolgsrechnung gegenüber dem Budget verschlechtert, kann der Regierungsrat eine Kreditsperre verhängen (§ 23). Mit dieser Bestimmung wird die unterjährige Steuerung gestärkt. Die gesperrten Kredite dürfen nicht mehr bis zu dem vom Landrat beschlossenen Betrag ausgeschöpft werden. Es können nur noch zwingend erforderliche Ausgaben getätigt werden. Die für die jeweiligen Ausgabenbewilligungen Zuständigen sind verantwortlich dafür, dass die Kreditsperre eingehalten wird.
- **Klare Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung:** Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung werden im totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz für Landrat, Regierungsrat, Direktionen und Dienststellen stufengerecht und klar geregelt (vgl. Kap. 4.6). Entscheidungsfindung und Beschlussfassung erfolgen auf der jeweils richtigen Flughöhe und werden dank stufengerechter Berichterstattung verbessert. Tiefgreifende Kompetenzverschiebungen zwischen den kantonalen Behörden haben die neuen Gesetzesbestimmungen nicht zur Folge.

- **Einführung eines 4-jährigen integrierten Aufgaben- und Finanzplans:** Mit dem Aufgaben- und Finanzplan unter Einbezug der Investitionen erhält der Landrat ein modernes Planungsinstrument, das die für ihn relevanten Informationen transparent und vollständig ausweist. Mit dem AFP-Vorstoss erhält er ein zusätzliches Instrument, mit dem er Einfluss auf die mittelfristige Planung nehmen kann indem er dem Regierungsrat beantragt, Aufgaben, Leistungen und Finanzen im nächsten AFP zu ändern. Der Regierungsrat hat den AFP so auszugestaltet, dass der mittelfristige Ausgleich und der Erhalt des Eigenkapitals gewährleistet sind. Andernfalls müssen sich die Direktionen, die Landeskantlei und die weiteren kantonalen Behörden linear an den nötigen Ausgabenkürzungen beteiligen. Auch weiterhin werden die Vorgaben zur Erarbeitung von AFP, Budget und Investitionsprogramm (Planungsrichtlinie) der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht. Dies wird neu auf Gesetzesstufe verankert.
- **Stärkung der Budgetverbindlichkeit – Verpflichtung zum Nachtragskredit, restriktivere Bedingungen für Kreditüberschreitungen:** Die Budgethoheit des Landrats wird gestärkt. Neu beschliesst er Budgetkredite auf 2-stelliger Kontoebene pro Dienststelle. Der Detaillierungsgrad der Planungsinstrumente nimmt dadurch ab und erlaubt eine bessere Lesbarkeit. Der Landrat kann Dienststellen bezeichnen, die mittels Globalbudget geführt werden sollen. Reicht ein Budgetkredit nicht aus muss beim Landrat ein Nachtragskredit eingeholt werden. Dies gilt auch, wenn die Budgetüberschreitung auf eine gebundene Ausgabe zurückgeht. Im Ausnahmefall kann der Regierungsrat Kreditüberschreitungen bewilligen. Dies ist nur dann möglich, wenn kein Entscheidungsspielraum, grosse Dringlichkeit besteht oder wenn die Überschreitung betragsmässig gering ist. Durch den Regierungsrat bewilligte Kreditüberschreitungen werden dem Landrat mit den Nachtragskreditbegehren zur Kenntnis gebracht. Aufgrund dieser strengeren Regelungen wird die Budgetkontrolle durch den Landrat erleichtert und die Budgetverbindlichkeit verschärft.
- **Stufengerechte Ausgabenkompetenzen ermöglichen Fokussierung auf das Wesentliche:** Die Ausgabenkompetenzen werden im Sinne einer stufengerechten Beschlussfassung erhöht. Neu beschliesst der Landrat neue einmalige Ausgaben ab CHF 1 Mio. (bisher CHF 50'000) und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben ab CHF 200'000 pro Jahr (bisher sämtliche neuen wiederkehrenden Ausgaben). Seine Beschlüsse unterliegen zudem immer dem fakultativen Referendum. Darunter liegende neue Ausgaben sowie gebundene Ausgaben bewilligt der Regierungsrat. Wie bis anhin werden Ausgabenbewilligungen einer finanzrechtlichen Prüfung unterzogen.
- **Stärkung der Ausgabenverantwortung durch Pflicht zur Einholung einer Ausgabenbewilligung:** Ausgaben werden klar von den Krediten abgegrenzt. Für jede Ausgabe müssen eine Rechtsgrundlage und ein Budgetkredit vorhanden sein. Neu muss als dritte Voraussetzung für eine Ausgabe beim zuständigen Organ eine Ausgabenbewilligung eingeholt werden. Diese Triologie ist ausgesprochen praxistauglich und ermöglicht eine stärkere finanzielle Steuerung indem für jede Ausgabe Verantwortung und Kompetenz klar geregelt sind. Die Gesamtausgabe für ein Vorhaben umfasst sämtliche Ausgaben im Zusammenhang mit dem Vorhaben. Allfällige Folgekosten – beispielsweise bei Investitionsvorhaben - werden ausgewiesen. Die Entscheidungsgrundlagen des Landrates werden damit vollständiger und transparenter.
- **Stärkung der unterjährigen Steuerung mit quartalsweisen Steuerungsberichten:** Nachtragskreditbegehren werden dem Landrat zwei Mal jährlich gebündelt vorgelegt. Dabei wird der Landrat über die finanzielle Lage des Kantons informiert, damit er seine Beschlussfassung auf



fundierte Grundlagen abstützen kann. Durch die quartalsweise erstellten Steuerungsberichte wird die Transparenz für Regierungsrat und Landrat erhöht und der Landrat wird regelmässig über die vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen informiert. Zeigt sich aufgrund der Steuerungsberichte, dass die Schuldenbremse voraussichtlich nicht eingehalten werden kann, hat der Regierungsrat die Möglichkeit eine Kreditsperre zu beschliessen.

- **Sensibilisierung für wirtschaftliches Handeln dank Wirtschaftlichkeitsrechnungen und finanzrechtlicher Prüfung:** Vorlagen an den Landrat mit welchen Ausgaben bewilligt werden sollen, müssen künftig mit einer zweckmässigen Wirtschaftlichkeitsrechnung versehen sein. Damit erhält der Landrat vollständige und fundierte Entscheidungsgrundlagen, die ihm die Beschlussfassung erleichtern. Reicht der bewilligte Betrag für die Ausgabe nicht aus, muss eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung beantragt werden. Zuständig für die Bewilligung ist das Organ, welches für die Bewilligung der Gesamtausgabe zuständig wäre.
- **Verbesserte Transparenz dank umfassender Rechenschaftsablage:** Eine wesentliche Neuerung mit dem Ziel zur Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage bildet die optimierte Berichterstattung an den Landrat. Neu legt der Regierungsrat im Jahresbericht Rechenschaft über die Tätigkeit im Rechnungsjahr ab. Mit dem neuen Jahresbericht werden die heutige Staatsrechnung und der Geschäftsbericht in eine Publikation zusammengefasst. Der Jahresbericht beinhaltet den Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit, die Jahresrechnung des Kantons sowie die Berichte der Direktionen, Dienststellen und der übrigen kantonalen Behörden. Der Aufbau des Jahresberichts lehnt sich eng an den AFP an, so dass Vergleichbarkeit (Plan-Ist) und Verständlichkeit für das Parlament entscheidend verbessert werden. Der Jahresbericht wird vom Landrat genehmigt (vgl. Kap. 4.5).
- **Stetiger Verbesserungsprozess durch Verankerung der generellen Aufgabenüberprüfung:** Die generelle Aufgabenüberprüfung wird rechtlich verankert und trägt dazu bei, künftige Sparpakete zu vermeiden und die Überprüfung neuer wiederkehrender Ausgaben zu systematisieren. Diese Prüfung ergänzt die laufende Prüfung von Aufgaben, Leistungen und Standards, die jährlich im Rahmen der Erarbeitung des AFP stattfindet.
- **Abtragung des Bilanzfehbetrags resultierend aus der Ausfinanzierung der beruflichen Vorsorge:** Beim Aufwand, der für die Abtragung des Bilanzfehbetrags durch die am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Reform der beruflichen Vorsorge erforderlich ist, handelt es sich um einen ausserordentlichen Aufwand bzw. um eine „Altlast“. Dieser Aufwand wird deshalb von den Bestimmungen der Schuldenbremse ausgenommen. Der damit verbundene Verlustvortrag wird im Eigenkapital gesondert ausgewiesen. Dieser ist innerhalb von 20 Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes so weit abzutragen, dass eine Verrechnung mit dem übrigen Eigenkapital möglich wird, ohne die Vorgaben der Schuldenbremse zu verletzen. In begründeten Fällen kann der Landrat diese Frist mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder verlängern.

Die Kantonsfinanzen werden mit den neuen Gesetzesgrundlagen und dem AFP nicht automatisch besser. Ohne den Willen der politischen Behörden und der Verwaltung ist damit noch nichts gespart. Das zeigen die Erfahrungen in anderen Kantonen mit ähnlichen Regelungen. Mit den klaren Gesetzesbestimmungen werden aber die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Umgang mit den Staatsfinanzen deutlich verbessert. Mit einem klaren Commitment aller Beteiligten und den klaren gesetzlichen Regelungen wird es gelingen, die finanzielle Steuerung nachhaltig zu stärken.

Dank den erwarteten positiven Auswirkungen auf die finanzielle Führung und die verstärkte Haushaltsdisziplin wird mittel- bis langfristig eine Effizienzsteigerung bei der Mittelverwendung erzielt. Durch die Konsolidierung, Modernisierung und bessere Verständlichkeit der rechtlichen Grundlagen wird die Arbeit der Verwaltung im Allgemeinen und der Finanzverwaltung im Besonderen, vereinfacht und effizienter gestaltet.

Die Einführung des totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetzes und des AFP bietet die Gelegenheit, die heutige Art und Weise der Aufgabenerfüllung in der Verwaltung kritisch zu analysieren und wo möglich zu optimieren. Die Finanzverwaltung wird in einem internen Changemanagement ihre Ressourcen neu ausrichten, sobald sich die neuen und erweiterten Aufgaben, bspw. die Wirtschaftlichkeitsrechnungen und die generelle Aufgabenüberprüfung weiter konkretisieren. Ein allfälliger Mehr- oder Minderbedarf ist momentan nicht quantifizierbar.

Die Inkraftsetzung des neuen FHG sowie der weiteren Änderungen ist für den 1. Januar 2017 geplant. Im Jahr 2016 wird erstmals mit dem AFP geplant. Er wird das Budgetjahr 2017 und die Finanzplanjahre 2018 bis 2020 umfassen. Das Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung wird voraussichtlich Ende 2016 abgeschlossen.

Die folgende Tabelle zeigt zusammenfassend auf, mit welchen Massnahmen und gesetzlichen Neuerungen die gesteckten Wirkungsziele erfüllt und die finanzielle Steuerung gestärkt wird.

<b>Ziel 1: Stärkung der mittelfristigen Steuerung der Finanzen in Verbindung mit den Leistungen</b>	
<b>Optimiertes Steuerungsmodell</b>	Verankerung des Controllings als zentrales Instrument zur Steuerung der staatlichen Tätigkeiten und Definition als Führungsaufgabe der Linienvorgesetzten.
<b>Einführung einer revidierten und stärker wirkenden Schuldenbremse</b>	Restriktivere Ausnahmeregelung beim mittelfristigen Ausgleich, da Ausnahmen nur mit Zweidrittelmehrheit des Landrates bewilligt werden können. Gesetzliche Verankerung des Vorrangs von Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen im Sanierungsfall. Keine Möglichkeit für Ausnahmen bei der Sicherung des Eigenkapitals (lediglich Fristerstreckung möglich). Verpflichtung der Direktionen, der Landeskantonalen und der übrigen Behörden, sich im Verhältnis zu ihrem Gesamtaufwand sowie im Rahmen ihres Handlungsspielraumes linear an den Massnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse zu beteiligen.
<b>Neuer AFP mit Budget</b>	Zusammenführung der Planungsgrundlagen und –entscheide in Mittelfristplanung unter Verbindung von Aufgaben und Finanzen. Einheitliche Struktur Budget und Planjahre.
<b>Durchgehend gestaltete Steuerungsprozesse Regierungsprogramm, AFP (Mittelfristplanung)</b>	Einstellung strategischer Massnahmen in den AFP (pro Dienststelle) Mittelfristplanung via AFP ermöglicht mehr Transparenz und eine strategische Steuerung des Mitteleinsatzes.
<b>Verstärkter Einfluss des Landrats auf die Mittelfristplanung</b>	Informationsgewinn durch mittelfristige Darstellung der Aufgaben und der Finanzen. Bessere Grundlagen, um strategische Entscheide fällen zu können Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Mittelfristplanung mittels neuem AFP-Vorstoss. Kenntnisnahme der Planungsrichtlinien durch die Finanzkommission mit dem Ziel eines Planungsdialoges.

<b>Investitionsplanung als Teil des AFP</b>	Investitionsvolumen wird vom RR für die nächsten vier Jahre festgelegt.
---	---

## Ziel 2: Förderung des wirtschaftlichen Handelns auf allen Ebenen des Kantons

<b>Anpassung der Ausgabenkompetenzen</b>	Neuregelung und Erhöhung der Ausgabenkompetenzen für Regierungsrat und Landrat gewährleistet, dass Finanzentscheide auf der richtigen Flughöhe gefällt werden.
<b>Aufwertung der Wirtschaftlichkeitsrechnung</b>	Gesetzliche Verankerung der Wirtschaftlichkeitsrechnung (mit Einschluss von Wirtschaftlichkeitsvergleichen) vor der Bewilligung bedeutender Ausgaben.
<b>Stärkung der unterjährigen Steuerung</b>	Durch Bündelung der unterjährigen Steuerung in quartalsweisen Steuerungsberichten wird die Transparenz erhöht und die Handlungsoptionen des RR werden erweitert. Mit der Kreditsperre erhält der RR ein neues Instrument zur unterjährigen Steuerung.
<b>Verstärkung und Klärung des Nachtragskreditwesens</b>	Verstärkung der Budgetbindung, da keine Budgetüberschreitungen durch die Dienststellen ohne Antrag an den RR möglich sind. Nachtragskredite neu auch für gebundene Ausgaben (unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Regierungsrats bei Ausgaben ohne Handlungsspielraum). Klare Definition der Kompetenzen des RR zu Kreditüberschreitungen. Kenntnisgabe von Kreditüberschreitungen an zuständige Kommission. Keine Erwartungszahlen höher als budgetiert ohne Antrag auf Kreditüberschreitung oder Nachtragskredit. Kreditübertragungen sind nur noch für projektbedingte Verzögerungen zulässig und sind vom Regierungsrat zu beschliessen.
<b>Positionierung der Ausgabenbewilligung als zentrales Element der Ausgabenpolitik</b>	Für jede Ausgabe gibt es eine verantwortliche Person und eine stufengerechte Ausgabenbewilligung. Dies stärkt die Verantwortlichkeit im Bereich der Ausgabendisziplin.
<b>Verstärkung des Lebenszyklusansatzes bei Ausgabenbeschlüssen über Investitionen</b>	Bei Investitionen sollen die damit verbundenen Folgekosten besser berücksichtigt werden. Bei den Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind die Lebenszykluskosten zu berücksichtigen. Bei der finanzrechtlichen Prüfung (§ 11) sind neu auch die Lebenszykluskosten zu würdigen.

## Ziel 3: Periodische Überprüfung von Aufgaben, Leistungen und Wirkungen

<b>Generelle Aufgabenüberprüfung</b>	Einführung und gesetzliche Verankerung der generellen Aufgabenüberprüfung und Vorgaben im Rahmen des Regierungsprogramms und des AFP.
--------------------------------------	---

## Ziel 4: Konsolidierung und Modernisierung der rechtlichen Grundlagen

<b>Neu strukturiertes Finanzhaushaltsrecht</b>	Klärung von offenen Fragen und Unsicherheiten zum Finanzrecht erlaubt klarere Prozesse, raschere Entscheide und administrative Einsparungen.
<b>Klare Abgrenzung von Kreditrecht ggü. Ausgabenrecht</b>	Klare Rechtsgrundlagen im Bereich des heute aufwändig zu handhabenden Ausgabenrechts in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die neuere Praxis der Kantone. Trennung von Kreditrecht (Budget, Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen) und Ausgabenrecht (Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben, neue und gebundene Ausgaben, Ausgabenbewilligungen, Finanzreferendum).
<b>Klarere Regeln rund um Ausgabenbewilligungen</b>	Grundregeln werden auf Gesetzesebene verankert (neu/gebunden; einmalig/wiederkehrend; Berechnung der Gesamtausgabe).
<b>Klärungen im Staatsbeitragsrecht</b>	Neu wird unterschieden zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen, was die Transparenz über die Mittelverwendung im Transferbereich erhöht und ein zweckmässiges Controlling ermöglicht.
<b>Einnahmenverzichte</b>	Durch Einnahmenverzichte können dem Kanton wesentliche Mittel entgehen. Das neue FHG stellt klar, dass Einnahmenverzichte wie Ausgaben zu behandeln und durch das zuständige Organ zu beschliessen sind.

#### Ziel 5: Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

<b>Neue Berichterstattung/Rechenschaftsablage</b>	Regierungsrat erarbeitet einen Jahresbericht mit Bericht über die Geschäftstätigkeit und Jahresrechnung und legt diesen dem Landrat zu Genehmigung vor. Saubere Abstimmung mit AFP
<b>Klare Regeln bei Zweckvermögen</b>	Finanzrechtliche Differenzierung zwischen Fonds und Spezialfinanzierung mit entsprechender Verankerung. Regelung des Zeitpunkts der Ausgabenbewilligung
<b>Optimierte Handbücher</b>	Neustrukturierung Handbuch des Finanz- und Rechnungswesens, Integration von Verordnungserläuterungen, Offenlegungspflichten und weiterem. (geplant) Neues Controllinghandbuch (geplant).

**Tabelle 1: Stärkung der finanziellen Steuerung**

### 3 Ausgangslage und Revisionsbedarf

#### 3.1 Finanzlage

Die Finanzlage im Kanton Basel-Landschaft weist seit mehreren Jahren Handlungsbedarf auf. Zur Beseitigung des strukturellen Defizits hat der Landrat im November 2011 das Entlastungspaket 12/15<sup>3</sup>, welches Massnahmen im Umfang von CHF 180 Mio. vorsah, beschlossen. Bereits damals wurde erkannt, „dass eine dauerhafte Entlastung der Erfolgsrechnung nur erreicht werden kann, wenn zusätzlich zur erfolgreichen Umsetzung des Entlastungspakets eine verstärkte Haushaltsdisziplin institutionalisiert wird.“ Dazu ist die Stärkung der finanziellen Führung notwendig.

Mit den rasant steigenden Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich, dem Abbau des durch die Pensionskassenausfinanzierung ausgelösten Bilanzfehlbetrags, der Unternehmenssteuerreform III und anderen Reformprojekten auf Bundesebene steht der Kanton vor weiteren grossen finanzpolitischen Herausforderungen. Diese machen eine verstärkte Haushaltsdisziplin und eine optimierte finanzielle Steuerung unverzichtbar, um dem Kanton für künftige Entwicklungen wieder finanziellen Handlungsspielraum zu verschaffen.

Der Regierungsrat will den Kanton finanziell und strukturell vorwärts bringen. Ab 2017 soll das Baselbiet wieder einen ausgeglichenen Staatshaushalt aufweisen. Dafür hat die Finanz- und Kirchendirektion eine „Vorwärtsstrategie in fünf Schritten“ entwickelt.

#### 3.2 Vorwärtsstrategie in fünf Schritten

Die „Vorwärtsstrategie in fünf Schritten“ umfasst neben neuen Instrumenten der Finanzplanung auch die künftige Kooperation zwischen Kanton und Gemeinden. Die fünf Schritte sind:

1. Gemeinden werden starke Partner
2. Ausgaben wieder in den Griff bekommen
3. Finanzplanung neu aufstellen und Mittelfrist stärken
4. Finanzausgleich austarieren
5. Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden neu ordnen

Der 3. Schritt der Vorwärtsstrategie erfolgt mit dem Programm zur „Stärkung der finanziellen Steuerung“. Weitere Informationen zur Vorwärtsstrategie des Regierungsrates finden Sie unter [www.baselland.ch](http://www.baselland.ch) → Finanzen und Kirchen → Baselbiet vorwärts<sup>4</sup>.

#### 3.3 Programm „Stärkung der finanziellen Steuerung“

Die Arbeiten am Programm „Stärkung der finanziellen Steuerung“ (StäfiS) starteten im Jahr 2013. Von März bis Juni 2013 wurden eine Auslegeordnung der laufenden Projekte sowie eine Analyse der finanziellen Steuerung des Kantons vorgenommen. Dabei konnten diverse Handlungsfelder identifiziert werden, die der Vertiefung und Weiterbearbeitung bedurften.

---

<sup>3</sup> LRV [2011/296](#), S. 52

<sup>4</sup> <http://www.baselland.ch/Baselbiet-vorwaerts.319248.0.html>

Mittels Priorisierung und gezielter Bündelung der Massnahmen in diesen Handlungsfeldern wurde das Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung aufgesetzt, das sich an den Grundsätzen nachhaltiger Finanzpolitik orientiert.

Mit den Arbeiten im Rahmen dieses Programms werden fünf Wirkungsziele verfolgt:

1. Stärkung der mittelfristigen Steuerung der Finanzen in Verbindung mit den Leistungen
2. Förderung des wirtschaftlichen Handelns auf allen Ebenen des Kantons
3. Periodische Überprüfung von Aufgaben, Leistungen und Wirkungen
4. Konsolidierung und Modernisierung der rechtlichen Grundlagen
5. Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

Zur Erreichung dieser Ziele wurden schliesslich folgende drei Projekte gestartet:

- die Revision des Finanzhaushaltsrechts (inkl. dem Teilprojekt zur Weiterentwicklung der Haushaltssteuerung)
- die Einführung eines Aufgaben- und Finanzplans;
- die Weiterentwicklung der Rechnungslegung.

Mit dem im April 2014 verabschiedeten Konzeptpapier hat der Regierungsrat die Revisions-Schwerpunkte und Festlegungen für die weiteren Arbeiten zur Kenntnis genommen und die Finanz- und Kirchendirektion mit deren Umsetzung beauftragt.

Im Anschluss daran wurden die notwendigen Arbeiten für die Teilrevision der Kantonsverfassung, die Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes, die Einführung eines Aufgaben- und Finanzplanes sowie die Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gestartet. Begleitend zu den Projektarbeiten wurden diverse Revisions-schwerpunkte bereits der Finanzkommission vorgestellt und diskutiert.

Mit dem Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung wird ein substantieller Beitrag zum strategischen Schwerpunkt „Effizientes und effektives staatliches Handeln“ im Regierungsprogramm 2012-2015 geleistet.

### **3.4 Revisionsbedarf der rechtlichen Grundlagen**

#### **3.4.1 Revisionsbedarf in der Kantonsverfassung**

Auf Ebene der Kantonsverfassung besteht Revisionsbedarf in den Bereichen Ausgabenkompetenzen sowie Planungs- und Steuerungsinstrumente. Ausserdem müssen formale Anpassungen an die neuen Begrifflichkeiten des Finanzhaushaltsrechts (Budget, Aufgaben- und Finanzplan, Jahresbericht, Jahresrechnung) vorgenommen werden. Bei den Ausgabenkompetenzen soll die bisherige Kompetenz des Regierungsrats zeitgemäss erhöht werden. Entsprechend erhöht sich auch die Grenze des fakultativen Referendums.

Zudem will der Regierungsrat die weiterentwickelte Schuldenbremse auf Verfassungsebene verankern. Diese Verfassungsänderung wurde zeitlich vorgezogen und der formulierten Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“ als Gegenvorschlag gegenübergestellt (vgl. Landratsvorlage Nr. 2014-348 vom 21. Oktober 2014). In der Zwischenzeit hat der Regierungsrat das Anliegen der Verfassungsinitiative, lineare Aufwandkürzungen vorzunehmen, wenn die Vorgaben der Schuldenbremse verletzt werden, mit § 18 E-FHG umgesetzt.

Das Initiativkomitee hat sich einverstanden erklärt, die Behandlungsfrist für die formulierte Verfassungsinitiative bis am 31. Dezember 2015 zu verlängern. Der Regierungsrat hat am 5. Mai 2015

die Vorlage betreffend Verlängerung der Behandlungsfrist an den Landrat überwiesen. Die vorliegende Vorlage betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) wird gemäss Planung im Dezember 2015 an den Landrat überwiesen. Wenn der Landrat dem Gesuch um Verlängerung der Behandlungsfrist zustimmt, kann die Volksabstimmung über die formulierte Verfassungsinitiative gleichzeitig mit derjenigen über diese Vorlage stattfinden.

### **3.4.2 Revisionsbedarf im Finanzhaushaltsrecht**

Das Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Baselland (FHG) stammt aus dem Jahr 1987 und ist damit eines der ältesten geltenden Finanzhaushaltsgesetze in der Schweiz. Während die meisten Kantone ihre FHG in den letzten zwanzig Jahren totalrevidiert haben – einige Kantone sogar wiederholt – durchlief das Baselbieter FHG bisher zehn Teilrevisionen und gleicht heute einem Flickenteppich. Die Normstruktur ist völlig unübersichtlich geworden und muss vereinfacht werden. Die Vollzugsgesetzgebung soll mit der Revision transparenter und damit leichter anwendbar werden. Zudem sind diverse parlamentarische Vorstösse hängig, die das Finanzhaushaltsrecht betreffen und mit dieser Vorlage zur Abschreibung beantragt werden.

Der grosse Revisionsbedarf bedingt einerseits eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes und der Verordnung sowie eine Teilrevision der Kantonsverfassung.

Das heute vierstufige Finanzhaushaltsrecht im Kanton Basel-Landschaft (Verfassung, Gesetz, Dekret, Verordnung) wird durch den Verzicht auf das Dekret zum Finanzhaushaltsgesetz auf drei Stufen reduziert. Gesetzeswürdige Bestimmungen aus dem Dekret werden ins Gesetz übernommen (bspw. die Definition neuer/gebundener Ausgaben), womit sich die Verbindlichkeit dieser Bestimmungen erhöht. Weitere Dekretsinhalte werden, wo nötig, auf Verordnungsebene geregelt.

Im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltsrechts wurde das Beteiligungscontrolling nicht vertieft behandelt. Im Bereich der Beteiligungen ist die Erarbeitung spezialgesetzlicher Grundlagen im Gange (Stichwort „Public Corporate Governance“ PCG). Diese Arbeiten erfolgen ausserhalb des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Im FHG wird mit § 56 E-FHG<sup>5</sup> eine zentrale Bestimmung aufgenommen. Falls sinnvoll können weitere gesetzliche Grundlagen zu einem späteren Zeitpunkt ins FHG integriert werden.

Das Subventionsrecht sowie die Thematik der Finanztransfers zwischen Kanton und Gemeinden wurden von den Arbeiten im Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung ebenfalls ausgeklammert. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Themenbereichen hätte den Rahmen des Möglichen gesprengt. Das Staatsbeitragswesen des Kantons Basel-Landschaft soll in einem nächsten Schritt einer genaueren Analyse unterzogen und in einem separaten Gesetz geregelt werden. Kleinere Änderungen werden bereits im neuen FHG umgesetzt. Insbesondere wird der allgemeine Begriff der „Abgeltung“ so definiert, wie es im schweizerischen Staatsbeitragsrecht üblich ist. Allfällige inhaltliche Präzisierungen erfolgen jedoch im Rahmen einer dem Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung nachgelagerten Projekt(vgl. Kap. 4.2.8).

### **3.4.3 Weiterer Revisionsbedarf**

#### **Revisionsbedarf weiterer rechtlicher Grundlagen**

---

<sup>5</sup> Verweise auf § im E-FHG beziehen sich auf Paragraphen im unterbreiteten Entwurf zum totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz.

Für die gesetzgeberische Umsetzung des totalrevidierten FHG bedarf es verschiedener Anpassungen in weiteren Gesetzen. Die materiell notwendigen Anpassungen an das neue FHG werden mit dieser Vorlage (mittels indirekter Änderung) beantragt. Dazu gehören insbesondere die Verankerung des AFP-Vorstosses im Landratsgesetz sowie die Regelung der globalen Budgetanträge im Dekret zum Landratsgesetz. Ebenso werden Klarstellungen des Geltungsbereichs des neuen FHG für die Finanzkontrolle, den Datenschutz, den Ombudsman und die Gerichte vorgenommen. Diese präzisierenden Anpassungen erfolgen in den jeweiligen Spezialgesetzen (Finanzkontrollgesetz, Informations- und Datenschutzgesetz, Gesetz über den Ombudsman und Gerichtsorganisationsgesetz).

Aufgrund der mit dieser Vorlage geänderten gesetzlichen Grundlagen für Fonds und Spezialfinanzierungen müssen weitere rechtliche Grundlagen der bestehenden Fonds noch geprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden.

Falls noch weitere formale Anpassungen an die neuen Verfassungsbestimmungen und das neue Finanzhaushaltsrecht in anderen Erlassen nötig sind, bspw. die Vereinheitlichung der Begriffe „Budget“ sowie „Aufgaben- und Finanzplan“, können diese mit einem entsprechenden Mantelerlass vorgenommen werden. Es ist aber auch denkbar, solch rein formale Anpassungen im Rahmen von ordentlichen Revisionen der entsprechenden spezialrechtlichen Erlasse umzusetzen.

### Revisionsbedarf auf Verordnungsebene

Zum Vollzug des neuen Finanzhaushaltsgesetzes bedarf es zudem einer neuen Finanzhaushaltsverordnung (FHV). Es ist geplant, das neue FHG in möglichst wenigen Verordnungen zu konkretisieren. Die FHV soll insbesondere die ausführenden Bestimmungen zum Controlling, zum Aufgaben- und Finanzplan, zum Kreditrecht, zum Ausgabenrecht und zur Rechnungslegung enthalten.

Die Arbeiten an der Verordnung werden während der Vernehmlassung intensiviert weitergeführt, so dass im Herbst 2015 ein erster Entwurf vorliegt. Im Laufe dieser Arbeiten wird auch geprüft werden, ob gewisse Regelungen aus bestehenden Fachweisungen neu auf Verordnungsstufe geregelt werden sollen.

## 3.5 Parlamentarische Vorstösse

In den letzten Jahren wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse zum Finanzrecht überwiesen. Diese Anliegen des Landrats wurden im Zuge der Totalrevision des Finanzhaushaltsrechtes geprüft und wo sinnvoll berücksichtigt. Dem Landrat werden mit dieser Vorlage 18 parlamentarische Vorstösse zur Abschreibung beantragt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über diese Vorstösse. Deren Beantwortung erfolgt in Kapitel 10.

Schwerpunkt	Motion / Postulat	Würdigung
<b>Steuerungsmodell</b>  <b>Beantwortung ab Seite 79</b>	Postulat 2011/338: Schuldenbremse – Eine Weiterentwicklung der Defizitbremse	<p>Die Defizitbremse wird zur Schuldenbremse weiterentwickelt. Als Sanktionsmechanismus treten lineare Aufwandkürzungen an die Stelle der automatischen Steuererhöhungen der geltenden Defizitbremse (vgl. Kapitel 4.2.2). Die Anpassungen erfolgen in § 129 E-KVG und in den §§ 4 und 5 sowie 18 E-FHG.</p> <p>Die Berücksichtigung der Investitionsausgaben in die Schuldenbremse wird abgelehnt. Der Regierungsrat legt jedoch neu das maximale Investitionsvolumen im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad jährlich fest.</p>



		→ Postulat mehrheitlich erfüllt.
	Motion 2012/324: Keine Verwässerung der Defizitbremse  (als Postulat überwiesen)	Die Defizitbremse wird zur Schuldenbremse weiterentwickelt. Gleichzeitig werden die Fragen betreffend des zu berücksichtigenden Eigenkapitals und dessen Ausweis geregelt (vgl. §§ 4 und 5 sowie § 49 Abs. 1 lit. d E-FHG sowie Kapitel 4.5.2).  → Postulat erfüllt.
	Motion 2013/156: Einführung einer Schuldenbremse	Die Defizitbremse wird zur Schuldenbremse weiterentwickelt. Der Regierungsrat legt zudem das maximale Investitionsvolumen im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad jährlich fest.  → Motion erfüllt.
<b>Aufgaben und Finanzplan sowie Budget</b>  <b>Beantwortung ab Seite 84</b>	Motion 2011/335: Anpassung des Planungsprozesses - Stärkung des Finanzplans  (als Postulat überwiesen)	Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes (vgl. §§ 15-18 E-FHG, Kapitel 4.3) werden die Anliegen der Motion erfüllt.  → Postulat erfüllt.
	Motion 2010/124: Integrierte Finanz- und Investitionsplanung	Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes (vgl. §§ 15-18 E-FHG, Kapitel 4.3) werden die Anliegen der Motion erfüllt. Die ersten 4 Jahre des Investitionsprogramms werden als Investitionsplan integraler Bestandteil des AFP. Der Regierungsrat legt jährlich das maximale Investitionsvolumen der nächsten vier Jahre fest. (vgl. § 14 E-FHG, Kapitel 4.3.2)  → Motion erfüllt.
	Postulat 2007/314: Einheitliche und gezielte Finanzführung	Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes (vgl. §§ 15-18 E-FHG, Kapitel 4.3) werden die Anliegen der Motion erfüllt.  → Postulat erfüllt.
	Motion 2010/340: Produktivitätskennzahlen in Rechnung und Budget des Kantons  (als Postulat überwiesen)	Im AFP werden entsprechende Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung berücksichtigt. Hierzu bedarf es keiner gesetzlichen Regelung.  → Postulat mehrheitlich erfüllt.
	Motion 2010/401: Richtige Flughöhe bei Finanzentscheidungen  (als Postulat überwiesen)	Auf die flächendeckende Einführung von Globalbudgets wird verzichtet, eine punktuelle Einführung ist aber möglich (vgl. Kap. 4.3.5 und § 21 E-FHG).  → Postulat mehrheitlich erfüllt.
	Motion 2006/007: Pauschale Budgetanträge	§ 79 der Geschäftsordnung des Landrates wird präzisiert. Pauschale Budgetanträge sind nicht zulässig.  → Motion wird zur Abschreibung beantragt.

	Motion 2013/234 von Gerhard Schafroth, BDP-glp-Fraktion vom 27. Juni 2013: Langfristige Finanzplanung	Mit dem neuen AFP wird eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung inkl. Investitionen über vier Jahre eingeführt. Das Investitionsprogramm erstreckt sich weiterhin über 10 Jahre. Der AFP soll möglichst vollständig und realistisch geplant werden. Bei einem längeren Zeithorizont wäre dies nicht möglich.  → Motion wird zur Abschreibung beantragt.
<b>Ausgabenrecht</b>  <i>Beantwortung ab Seite 94</i>	Motion 2009/342: Einheitliche Finanzstandards bei Landratsvorlagen	Mit der Totalrevision des FHG wird das Ausgabenrecht neu geregelt (vgl. §§ 31-40 E-FHG). Künftig bedarf jede Ausgabe einer Ausgabenbewilligung durch das zuständige Organ. Struktur und detaillierter Inhalt der Ausgabenbewilligung werden auf Verordnungsebene geregelt (vgl. auch Kap. 4.4.3).  → Motion erfüllt.
	Postulat 2011/093: Festlegung von verbesserten und verbindlichen Standards für die Abrechnung von Verpflichtungskrediten	Die Abrechnung der Ausgabenbewilligungen in der Zuständigkeit des Landrats, welche die heutigen Verpflichtungskredite ablösen, ist in § 40 und § 63 Abs. 1 Bst. e E-FHG verankert. Verbindliche Standards werden auf Verordnungsebene festgelegt.  → Postulat erfüllt.
<b>Rechnungslegung</b>  <i>Beantwortung ab Seite 97</i>	Motion 2007/159: Klarere gesetzliche Vorgaben und Standards für die Zuweisung von Rückstellungen (Fondsbildung) in der Staatsrechnung (als Postulat überwiesen)	Die rechtlichen Grundlagen der Zweckvermögen werden gesamthaft neu geregelt (vgl. Kap. 4.5.3 sowie § 50 und § 49 Abs. 1 Bst. e E-FHG).  → Postulat erfüllt.
	Postulat 2010/096: Grundlagen für Vorfinanzierungen	Es wird eine neue rechtliche Grundlage für Vorfinanzierungen geschaffen (vgl. § 52 E-FHG).  → Postulat erfüllt.
	Motion 2010/366: Klare gesetzliche Regelungen für die Auflösung von Reserven und zweckgebundenen Rückstellungen  (als Postulat überwiesen)	Die Auflösung von Rückstellungen erfolgt nach den Vorgaben von HRM2. Neu werden auch die Zweckvermögen gemäss HRM2 geführt (vgl. §§ 53 - 55 E-FHG).  → Postulat wird zur Abschreibung beantragt.
	Postulat 2010/214: Grundlagen für die Gewährung vergünstigter Darlehen durch den Kanton	Darlehen stellen Ausgaben dar (vgl. § 31 Abs. 3 Bst. e E-FHG). Der Kanton ist aber keine Bank und sollte von Darlehensvergaben möglichst absehen.  → Postulat erfüllt.
<b>Kompetenzordnung</b>  <i>Beantwortung ab Seite 102</i>	Motion 2009/227: Für die Überarbeitung der Finanzkompetenz von Regierung und Landrat	Die Neuregelung der finanziellen Kompetenzen (Kompetenzordnung) erfolgt mit der Änderung der Kantonsverfassung (vgl. Kap. 4.4.6).  → Motion erfüllt.
	Postulat 2012/148: Finanz- und Investitionsrechnung unter einer Verantwortung	Finanz- und Investitionsrechnung werden künftig im AFP verknüpft (vgl. Kap 4.3.2). Eine Verschiebung der Verantwortlichkeiten wird abge-

lehnt.

→ Postulat mehrheitlich erfüllt.

Tabelle 2: Überblick über die in der Vorlage behandelten parlamentarischen Vorstösse

## 4 Schwerpunkte der Vorlage

### 4.1 Überblick über die Schwerpunkte

Die vorgeschlagene Revision befasst sich schwerpunktmässig mit dem Steuerungsmodell des Kantons, dem Aufgaben- und Finanzplan, dem Ausgabenrecht und der Rechnungslegung. Jeder dieser Schwerpunkte umfasst wichtige Massnahmen und Bestimmungen, welche die finanzielle Steuerung des Kantons stärken sollen. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Massnahmen zu den Schwerpunkten der Vorlage, einschliesslich der linearen Aufwandkürzungen gemäss § 18 E-FHG, welche die automatischen Steuererhöhungen unter der geltenden Defizitbremse ersetzen.

Schwerpunkte	Massnahmen
<b>Steuerungsmodell</b>	<p>Durchgängigkeit von der strategischen Planung der Regierung über die operative Planung, unterjährige Steuerung, Berichterstattung bis hin zu den Verbesserungsprozessen.</p> <p>Neu ausgestaltete Controlling-Prozesse und gesetzliche Verankerung der allgemeinen Grundzüge des Controllings mit klar zugewiesenen Verantwortlichkeiten.</p> <p>Einführung einer neuen und wirkungsvollen Schuldenbremse im Sinne einer schärferen Vorgabe zur Nachhaltigkeit des Staatshaushaltes. Lineare Aufwandkürzungen als Sanktion für den Fall, dass die Vorgaben der Schuldenbremse verletzt werden.</p> <p>Optimierung der Berichterstattung. Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat jährlich einen neu strukturierten Jahresbericht, insb. bestehend aus dem Bericht des Regierungsrats über seine Geschäftstätigkeit und der Jahresrechnung.</p> <p>Einführung von quartalsweisen Steuerungsberichten zur Verbesserung der unterjährigen Steuerung des Regierungsrats. Wichtige Elemente werden dem Landrat zugeleitet. Der Regierungsrat kann eine Kreditsperre verordnen, falls sich der Saldo der Erfolgsrechnung gegenüber dem Budget verschlechtert.</p> <p>Stärkung der Budgetbindung durch die grundsätzliche Pflicht zu Nachtragskrediten (auch bei gebundenen Ausgaben), unter Vorbehalt einer restriktiv geregelten Kompetenz des Regierungsrats für Kreditüberschreitungen.</p> <p>Rechtliche Verankerung einer periodischen systematischen Aufgabenüberprüfung im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.</p>
<b>Aufgaben- und Finanzplan</b>	<p>Einführung eines Aufgaben- und Finanzplans an Stelle der beiden separaten Publikationen Jahresplanung und Finanzplan/Investitionsprogramm. Durchgängig gleicher Detaillierungsgrad der Planungsinformationen.</p> <p>Ausweis der mittelfristigen Entwicklung der Aufgaben und Finanzen auf Stufe Kanton und für jede Dienststelle: Rollende Planung für eine Planungsperiode von vier Jahren unter Einschluss der Investitionsplanung.</p> <p>Enge Verknüpfung zum Regierungsprogramm (z. B. strategische Massnahmen werden neu bis auf Stufe Dienststelle definiert)</p> <p>Ausweis der Aufgaben der einzelnen Dienststellen, Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen über Indikatoren.</p>

	<p>AFP-Vorstoss als neues Instrument zur Einflussnahme des Landrates auf die Mittelfristplanung.</p> <p>Der AFP wird vom Landrat genehmigt. Die Budgetpositionen werden vom Landrat pro Dienststelle beschlossen (neu auf Stufe zweistelliger Kontengruppen im Aufwand plus Investitionsausgaben).</p>
<b>Ausgabenrecht</b>	<p>Klare und flächendeckende Bedingungen für Ausgaben: Rechtsgrundlage, ausreichender Budgetkredit und neu eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs (ersetzt bisherige Unterschriftenregelungen).</p> <p>Klare Rechtsgrundlagen im Bereich des heute aufwändig zu handhabenden Ausgabenrechts in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die neuere Praxis der Kantone.</p> <p>Trennung von Kreditrecht (Budget, Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen) und Ausgabenrecht (Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben, neue und gebundene Ausgaben, Ausgabenbewilligungen, Finanzreferendum).</p> <p>Neuregelung und Erhöhung der Ausgabenkompetenzen für den Regierungsrat (inkl. Grenze für das fak. Referendum)</p>
<b>Rechnungslegung</b>	<p>Neukonzeption des Jahresberichts mit Einschluss der Jahresrechnung auf das Abschlussjahr 2017</p> <p>Strukturelle Anpassungen beim Eigenkapitalnachweis</p> <p>Änderung der gesetzlichen Grundlagen für Fonds und Spezialfinanzierungen</p> <p>Weiterentwicklung des Handbuchs für Finanz- und Rechnungswesen zu einem umfassenden Arbeits- und Führungsinstrument</p>

**Tabelle 3: Schwerpunkte der Vorlage**

Die Umsetzung der obenstehenden Massnahmen bedarf einer Anpassung der Kompetenzen des Landrates, des Regierungsrates, der weiteren Behörden sowie der einzelnen Direktionen. Die revidierte Kompetenzordnung soll die Entscheidungsfindung und die Beschlussfassung auf der jeweils richtigen Flughöhe gewährleisten, damit sich alle auf die für sie relevanten Beschlüsse konzentrieren können.

## 4.2 Optimierung des Steuerungsmodells

### 4.2.1 Steuerungsmodell im Überblick

Mit dem Begriff „Steuerungsmodell“ wird die Gesamtheit der Instrumente und Prozesse der finanziellen Führung im Kanton verstanden. Das Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung setzt auf bestehenden Führungsinstrumenten auf, optimiert diese inhaltlich, stimmt sie untereinander besser ab und ergänzt sie mit zusätzlichen Elementen. Ziel ist, die Steuerungskreisläufe besser als bisher zu schliessen. Entscheidungsgrundlagen müssen adressaten- und zeitgerecht vorliegen und damit einen kontinuierlichen Lernprozess ermöglichen.

Das überarbeitete Modell der Finanzsteuerung des Kantons umfasst die Instrumente für die Planung, unterjährige Steuerung, Berichterstattung und Verbesserung des staatlichen Handelns. Im Sinne einer Übersicht sind diesen vier Hauptprozessen die verschiedenen Instrumente bestmöglich zugeordnet. Instrumente mit grundlegenden Querschnittsaufgaben sind zentral in der Grafik abgebildet.



**Abbildung 1: Steuerungsmodell**

Das Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung sieht bedeutende Verbesserungen im Zusammenspiel der Führungsinstrumente vor. Sie werden nach dem folgenden Überblick in den nächsten Kapiteln vertieft behandelt.

Im Bereich der **Planung** setzt der Regierungsrat im Regierungsprogramm die strategischen Massnahmen für die neue Amtsperiode fest und definiert die für die Umsetzung zuständigen Dienststellen. Die strategischen Vorgaben im Regierungsprogramm werden top-down bis auf Stufe Massnahmen pro Dienststelle festgelegt. Das Regierungsprogramm und der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) werden so enger miteinander verknüpft und die mittelfristige Planung der Aufgaben in Verbindung mit den Finanzen wird gestärkt. Die Stossrichtung des Regierungsprogramms wird im Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen und, basierend auf dem Umsetzungsstand, mit den weiteren Schritten konkretisiert. Der AFP ist die Mittelfristplanung des Kantons, wird jährlich rollend erstellt und muss – rechtlich verpflichtend für Regierungsrat und Landrat – mit den Vorgaben der Schuldenbremse konform sein. Das erste Planjahr entspricht dem Budget, welches die verbindlichen Budgetkredite im Aufwand und den Investitionsausgaben umfasst. Die Investitionsplanung des AFP ist mit dem 10-jährigen Investitionsprogramms abgestimmt. Im AFP werden zudem die Aufgaben der Dienststellen definiert und deren Entwicklung über aussagekräftige Indikatoren dargestellt. Die Direktionen operationalisieren in den Leistungsaufträgen an die Dienststellen die Vorgaben des AFP, legen konkrete Entwicklungsziele fest und schlagen damit die Brücke zu den Zielsetzungen auf Stufe Mitarbeitende.

Bei der (unterjährigen) **Steuerung** steht die Kontrolle der Budgetkredite im Zentrum. Jeweils am Ende der ersten drei Quartale wird ein Steuerungsbericht erstellt. Er enthält basierend auf der Erwartung der finanziellen Entwicklung bis Ende Jahr die notwendigen Anträge für Nachtragskredite (bewilligt durch den Landrat) und Kreditüberschreitungen (bewilligt durch den Regierungsrat). Zeigt die Erwartung der finanziellen Entwicklung eine Verschlechterung gegenüber dem Budget und wird dadurch die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet, kann der Regierungsrat während des Jahres eine Kreditsperre beschliessen. Ab dann dürfen nur noch die für die Staatstätigkeit unbedingt nötigen Ausgaben getätigt werden. Verzögern sich hingegen Vorhaben mit einmaligem Charakter, kann der nicht beanspruchte Anteil eines Kredits auf das neue Jahr übertragen werden, damit die gleichen Mittel nicht nochmals vom Landrat bewilligt werden müssen. Für jede Ausgabe muss neben der Abstützung auf einer gesetzlichen Grundlage und einem ausreichenden Budgetkredit zu-

eine Ausgabenbewilligung beim zuständigen Organ eingeholt werden (Ausnahmen von der expliziten Bewilligungspflicht sind definiert). Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens greift – wie mit der jüngsten Teilrevision schon verankert – die finanzrechtliche Prüfung der FKD, welche neu den Ansatz der Lebenszykluskosten berücksichtigt.

In der **Berichterstattung** wird Rechenschaft über die vergangene Periode abgelegt. Zentrales Medium bildet der Jahresbericht, dessen Struktur eng an den AFP angelehnt und im Bereich der Aufgaben und Finanzen auf Stufe Direktionen und Dienststellen identisch aufgebaut ist. Neues Element darin ist die Jahresrechnung gemäss den Vorgaben des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Kantone und Gemeinden (HRM2). Sie präsentiert die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons als neutral abgefasste Finanzinformationen. Damit gelingt eine klare Trennung von den kommentierenden Teilen des Jahresberichts (Geschäftsbericht). Weitere Berichterstattungen unterstützen die Überprüfung der Planeinhaltung (z. B. Abrechnungen der Ausgabenbewilligungen) oder legen Grundlagen für die Verbesserungsprozesse (Risikobericht, Beteiligungsbericht).

Der Hauptprozess „**Verbesserung**“ trägt dem Umstand Rechnung, dass die Berichterstattung allein nicht genügt, um nachhaltige Verbesserungen der staatlichen Leistungserbringung zu erzielen. Solche Optimierungen laufen auf unterschiedlicher Ebene: Von betrieblichen Verbesserungen, über in Evaluationen initiierte Wirkungsverbesserungen bis auf strategische Untersuchungen im grösseren Rahmen. Mit der generellen Aufgabenüberprüfung schliesst sich der Kreis zur Planung: Im Regierungsprogramm werden die zu überprüfenden Aufgaben definiert.

#### 4.2.2 Die neue Schuldenbremse

Die neue zweistufige Schuldenbremse hat zum Ziel, die Verschuldung zu begrenzen und das Eigenkapital zu schützen. Sie schreibt vor, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig auszugleichen ist, und dass ein Fehlbetrag ebenfalls mittelfristig beseitigt werden muss, wenn das Eigenkapital einen Mindestwert unterschreitet. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist zentral für die Stärkung der finanziellen Steuerung und für den nachhaltigen Ausgleich der Staatsfinanzen. Der Regierungsrat will diese Bestimmungen deshalb in der Verfassung verankern.

Die verfassungsmässigen Vorgaben der Schuldenbremse werden im Gesetz konkretisiert. Stufe 1 umfasst die Vorgabe, die Erfolgsrechnung über den Zeitraum von acht Jahren auszugleichen. Konjunkturelle Schwankungen können über den Zeitraum von 8 Jahren abgedeckt werden, womit auch eine antizyklische Finanzpolitik ermöglicht werden kann. Auf der zweiten Stufe wird der Mindestwert des Eigenkapitals auf 4 % des Gesamtaufwands festgelegt und bestimmt, dass eine allfällige Unterschreitung dieses Mindestwerts innerhalb von fünf Jahren beseitigt werden muss. Diese Frist entspricht derjenigen für die Abtragung eines Bilanzfehlbetrags gemäss geltendem FHG (§16 Buchst. a)

Im Normalfall werden Aufgaben und Finanzen integriert geplant und gesteuert. Die Effizienz der Mittelverwendung kann mittelfristig gesteigert werden, indem die Finanzierbarkeit und die finanziellen Konsequenzen bereits in die Planung einbezogen werden. So können Sach- und Finanzpolitik optimal aufeinander abgestimmt werden. Bei der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung wird von Anfang an das beste Preis-/Leistungsverhältnis gesucht.

Droht die Schuldenbremse im Rahmen der Erstellung des AFP- und Budgetentwurfs verletzt zu werden, wird die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung durch die Steuerung über die Finanzen ersetzt. In dieser Ausnahmesituation müssen die Aufgaben auf der Basis gekürzter Finanzen geplant werden. Die Finanzen bestimmen die Aufgaben, und es gilt der Grundsatz, dass Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert werden. Die vorgeschriebenen linearen

Kürzungen erfolgen zeitlich gestaffelt. Im ersten Planjahr beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand. Beim Transferaufwand erfolgen die Kürzungen bis zum dritten Planjahr. Die Regelung der Verantwortlichkeiten der kantonalen Behörden wird weiter unten erläutert.

Diese tiefgreifende Sanktion der neuen Schuldenbremse ersetzt den Automatismus der befristeten Steuererhöhungen bei der geltenden Defizitbremse. Der Regierungsrat stellt damit der formulierten Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung eine Regelung gegenüber, die praxistauglich ist und wirksam zum nachhaltigen Ausgleich der Staatsfinanzen beitragen wird.

Die Initiative sieht bei einer Unterschreitung der Eigenkapitalgrenze lineare Kürzungen im kommenden Geschäftsjahr vor. Mit den geforderten kurzfristigen, linearen Ausgabenkürzungen wird es aber nicht möglich sein, die Staatsfinanzen nachhaltig auszugleichen. Bereits eingegangene Verpflichtungen oder Ausgaben, die an übergeordnetes Bundesrecht und Staatsverträge gebunden sind, können nicht einfach kurzfristig gekürzt werden. Der Kanton würde damit seine Glaubwürdigkeit als Vertragspartner aufs Spiel setzen.

Der Regierungsrat beantragt eine differenzierte zeitliche Staffelung für die linearen Kürzungen, welche eine Stärkung der mittelfristigen Optik der strategischen Steuerung der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen im Gegensatz zur Verfassungsinitiative ermöglicht:

- Im ersten Planjahr erfolgen die linearen Kürzungen beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand. Dieser Bereich liegt in der Kompetenz des Regierungsrates, der rasch handeln kann.
- Beim Transferaufwand erfolgen die Kürzungen bis zum dritten Planjahr. Die Umsetzung der linearen Kürzungen setzt in vielen Fällen eine Gesetzesänderung voraus, was entsprechend Zeit beansprucht. Die gesetzte Frist gewährleistet die Handlungsfreiheit, und die Massnahmen können zeitlich gestaffelt umgesetzt werden. Die Wirkung muss spätestens im bzw. ab den dritten AFP-Jahr eintreten. Der Beschluss darüber fällt in die Kompetenz des Landrats. Er wird im AFP darüber informiert.

Nachfolgend sind die Regelungen der Schuldenbremse tabellarisch abgebildet:

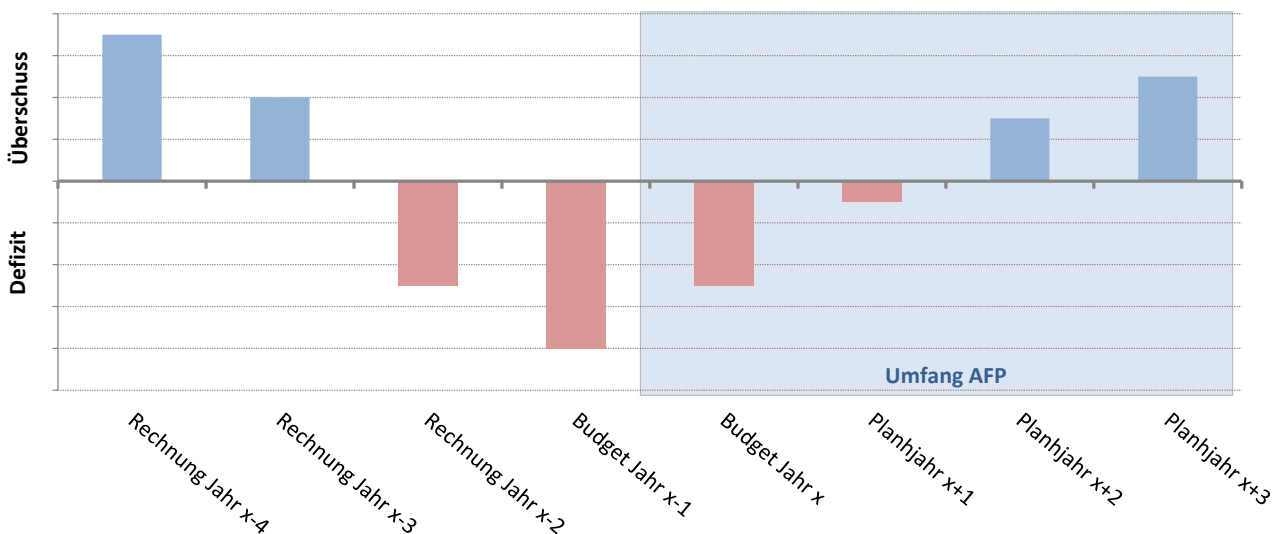
<b>Modell</b>	<b>Mittelfristiger Ausgleich verbunden mit einem Abbau eines allfälligen Fehlbetrags zur Zielgrösse des Eigenkapitals</b>
<b>Ziele und Steuerungsgrössen</b>	<p>Stufe 1: Ausgleich der Erfolgsrechnung über acht Jahre (Saldo von Aufwand und Ertrag: Gesamtergebnis)</p> <p>Stufe 2: Abtragung Fehlbetrag innert 5 Jahren, wenn Eigenkapital unter 4 % des Gesamtaufwandes (ca. CHF 100 Mio.) fällt, was z. B. durch Ausnahmen oder Regelverletzungen erfolgen kann. Die Frist kann in Ausnahmefällen vom Landrat mit Zweidrittelmehr verlängert werden. Auf die bisherige Unterscheidung zwischen Eigenkapital innerhalb und ausserhalb der Defizit- resp. Schuldenbremse wird verzichtet.</p>
<b>Gibt es jährliche Vorgaben?</b>	Der Ausgleich der Erfolgsrechnung muss jeweils über die 8 Jahre erfolgen (jeweils 3 Rechnungs-, 2 Budget- und 3 Planjahre). Es gilt aber die Zusatzregel, dass bei guten konjunkturellen Aussichten ein Ertragsüberschuss geplant werden muss.
<b>Berücksichtigung Konjunktur</b>	Konjunkturelle Schwankungen können über den Zeitraum von 8 Jahren abgedeckt werden.
<b>Berücksichtigung der</b>	Indirekte Steuerung über die Abschreibungen und Folgekosten (Aufwandsteue-

<b>Investitionen</b>	rung)
<b>Ausnahmen</b>	<p>In der Stufe 1 können aussergewöhnliche Ereignisse (z. B. Reform berufliche Vorsorge) vom mittelfristigen Ausgleich ausgenommen werden. Notwendig ist eine Einzelfallbewilligung durch den Landrat (auf Antrag RR) mittels qualifiziertem Mehr von Zweidritteln.</p> <p>In der Stufe 2 sind keine Ausnahmen erlaubt. Hier kann höchstens die Frist zum Abbau des Fehlbetrags verlängert werden. Voraussetzung ist ein Zweidrittelmehr im Landrat.</p>
<b>Sanktionen bei Verletzung der Vorgaben</b>	<p>Regierungsrat muss Schuldenbremse-konforme AFPs vorlegen, kann allerdings Anträge auf Ausnahmen unterbreiten. Es gilt folgende Prioritätenordnung bei der Wiederherstellung eines ausgeglichenen Haushalts oder der Abtragung eines Fehlbetrags:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung von Aufwandreduktionen</li> <li>• Ertragssteigerungen</li> </ul> <p>In letzter Konsequenz müssen die Aufwände linear im Verhältnis zum Gesamtaufwand gekürzt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Im ersten Planjahr beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Aufwand</li> <li>• Bis im dritten Planjahr beim Transferaufwand im Rahmen der Handlungsfreiheit</li> </ul>

**Tabelle 4: Schuldenbremse**

Die Vorteile der beantragten Schuldenbremse sind der einfache, verständliche Mechanismus, der wie bei der geltenden Defizitbremse auf der Erfolgsrechnung und der Bilanz basiert und der Sanktionsmechanismus der linearen Kürzungen auf der Aufwandseite.

Konjunkturellen Schwankungen wird mit der Vorgabe, dass der Finanzhaushalt über die Zeitspanne von acht Jahren auszugleichen ist, Rechnung getragen. Dies heisst jedoch nicht, dass es acht Jahre dauern darf, um Fehlbeträge abzubauen. Der Zeitraum von acht Jahren setzt sich jeweils aus drei Rechnungsjahren, zwei Budgetjahren (dem laufenden und dem kommenden) und den restlichen drei Planjahren des AFP zusammen. Er umfasst somit auch Teile der Vergangenheit.



**Abbildung 2: Beispielgrafik Wirkung der Schuldenbremse**



Abbildung 2 zeigt die Wirkungsweise der 1. Stufe der Schuldenbremse (mittelfristiger Ausgleich). Um die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten, müssen die im AFP geplanten Saldi der Erfolgsrechnung die negativen Saldi der vorangegangenen vier Jahre mindestens ausgleichen. Mit anderen Worten: Die Summe der positiven Saldi der Erfolgsrechnungen im 8-jährigen Betrachtungszeitraum (blaue Balken) muss mindestens so gross sein, wie die Summe der negativen Saldi der Erfolgsrechnungen (rote Balken) über dieselben acht Jahre.

Die zweite Stufe der Schuldenbremse gibt vor, dass das Eigenkapital nicht weniger als 4 % des Gesamtaufwandes betragen darf. Ein allfälliger Fehlbetrag müsste innert 5 Jahren abgetragen werden. Die Frist kann in Ausnahmefällen vom Landrat verlängert werden. Auf die bisherige Unterscheidung zwischen Eigenkapital innerhalb und ausserhalb der Defizit- resp. Schuldenbremse wird verzichtet.

Der Regierungsrat erachtet die Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung mittel- bis langfristig als am erfolgversprechendsten und verzichtet daher bewusst auf einen Einbezug der Investitionen. Im Gegensatz zu einer Steuerung über die Selbstfinanzierung oder über die Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung besteht so kein Risiko, dass aus Spargründen kurzfristig Investitionen gekürzt werden. Die Gefahr eines Investitionsstaus ohne dass die Erfolgsrechnung tatsächlich saniert wird, wird damit reduziert. Allerdings wird gesetzlich verankert, dass der Regierungsrat jährlich im AFP das maximale Investitionsvolumen für die nächsten vier Jahre im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad festlegt. Kombiniert mit einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung kann damit die Verschuldung stabilisiert und nachhaltig gesteuert werden.

Die Schuldenbremse ist in das Steuerungsmodell integriert und darauf abgestimmt. Das Modell nutzt die verschiedenen Finanzinformationen aus Bilanz, Erfolgsrechnung und Geldflussrechnung sowie Kennzahlensystemen integral. So unterstützen weitere Kennzahlen die Steuerung der Verschuldung, wie z. B. die Nettoverschuldung oder der Zinsbelastungsanteil. Sie werden ebenfalls im AFP und im Jahresbericht offen gelegt.

Der Regierungsrat sieht eine klare gesetzliche Regelung der **Verantwortlichkeiten** für die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse vor. Diese beinhaltet die folgenden Elemente:

- Der Landrat ist verpflichtet, die Erfolgsrechnung über den Zeitraum von 8 Jahren auszugleichen. Diese Verpflichtung ist Bestandteil der Budgethoheit des Landrats.
- Der Regierungsrat muss dem Landrat einen AFP-Entwurf vorlegen, welcher die Bestimmungen der Schuldenbremse einhält (§ 17 Abs. 2). Wenn diese Bestimmungen aufgrund der Planungen der Direktionen, der Landeskanzlei und der übrigen kantonalen Behörden verletzt werden, so kommen als Sanktion die linearen Aufwandkürzungen zum Tragen. Diese sind während der Erarbeitung des AFP-Entwurfs vorzunehmen und nicht erst nach dessen Überweisung an den Landrat.

Werden die Vorgaben der Schuldenbremse aufgrund der Planung der kantonalen Behörden nicht erfüllt, so sind die Aufwände linear zu kürzen. Die kantonalen Behörden haben diese Kürzungen zeitlich gestaffelt im Verhältnis zum Gesamtaufwand so umzusetzen:

- im ersten AFP-Jahr beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand
- bis zum dritten AFP-Jahr beim Transferaufwand.

Mit der vorgesehenen Frist von maximal 3 Jahren beim Transferaufwand wird die Handlungsfreiheit der Direktionen, der Landeskanzlei und der übrigen kantonalen Behörden gewahrt. Sie erhalten ausreichend Zeit dafür, die notwendigen Gesetzesänderungen vorzunehmen. Der Landrat wird im AFP darüber informiert.

### 4.2.3 Abtragung des Bilanzfehlbetrags aus der Reform der beruflichen Vorsorge

Der Kanton Basel-Landschaft ist wegen der Reform der beruflichen Vorsorge (Ausfinanzierung BLPK), die am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, mit einem Bilanzfehlbetrag in der Höhe von fast CHF 800 Mio. konfrontiert. Der Abbau eines Bilanzfehlbetrags dieser Grössenordnung stellt für den Kanton eine zusätzliche finanzpolitische Herausforderung dar, die kurzfristig nicht zu bewältigen ist. Rahmen

Der Bilanzfehlbetrag wird gemäss § 32b Abs. 2 des geltenden FHG im Eigenkapital ausserhalb der Defizitbremse ausgewiesen und von der Defizitbremse ausgenommen. Diese Bestimmung wird jetzt sinngemäss in den Entwurf des totalrevidierten FHG überführt. In § 6 wird der Bilanzfehlbetrag von der Schuldenbremse ausgenommen und es werden die Modalitäten für die Abtragung des Bilanzfehlbetrags wie folgt geregelt:

- Der Aufwand, der durch die Reform der beruflichen Vorsorge entstanden ist, ist von den Bestimmungen der Schuldenbremse ausgenommen.
- Der Bilanzfehlbetrag, der durch die Reform der beruflichen Vorsorge entstanden ist, wird im Eigenkapital gesondert ausgewiesen.
- Er ist innerhalb von 20 Jahren seit Inkrafttreten des totalrevidierten FHG so weit abzutragen, dass eine Verrechnung mit dem übrigen Eigenkapital möglich ist.
- Der Landrat kann in begründeten Fällen die Frist von 20 Jahren mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder verlängern.

Im aktuellen Finanzplan bilden ein positiver Saldo der Erfolgsrechnung und ein Selbstfinanzierungsgrad von 100 % bis 2018 die (minimale) finanzpolitische Zielsetzung des Regierungsrates. Der Abbau des Bilanzfehlbetrags kann in Angriff genommen werden, sobald Überschüsse in der Erfolgsrechnung erzielt werden, also sobald die minimale finanzpolitische Vorgabe eines positiven Saldos in der Erfolgsrechnung erreicht wird. Es ist von einem jährlichen Betrag für die Abtragung von 33 Millionen Franken über die gesetzte Frist von 20 Jahren auszugehen..

Auf den separaten Ausweis des Bilanzfehlbetrags im Eigenkapital kann verzichtet werden, sobald die Mindesthöhe des gesamten Eigenkapitals gemäss § 5 Abs. 1 E-FHG erreicht ist. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt eine Verrechnung mit dem separaten, „allgemeinen“ Gewinn-/Verlustvortrag.

### 4.2.4 Generelle Aufgabenüberprüfungen

Periodische Aufgabenüberprüfungen sind im Kanton verfassungsrechtliche Pflicht (§ 129 Abs. 3 KV). Allerdings fehlte bisher ein systematischer Ansatz. Im totalrevidierten FHG wird der Verfassungsauftrag im Gesetz umgesetzt. Die systematische generelle Aufgabenprüfung trägt dazu bei, besondere Sparpakete zu vermeiden und die Überprüfung von Aufgaben und Ausgaben zu systematisieren. Diese Prüfung ergänzt die laufende Prüfung von Aufgaben, Leistungen und Standards, die jährlich im Rahmen der Erarbeitung des AFP stattfindet.

Die Vorgabe zur Aufgabenüberprüfung wird im Rahmen der strategischen Planung umgesetzt. Der Regierungsrat bestimmt im Regierungsprogramm, wann welche Aufgabenfelder einer systematischen Überprüfung unterzogen werden sollen. Das Ergebnis wird einschliesslich Massnahmenvorschläge dem Landrat vorgelegt.

### 4.2.5 Leistungsaufträge

Für die erstmalige Erarbeitung der Aufgabenbeschriebe und der Definitionen der Indikatoren im AFP dienen die bisherigen Leistungsaufträge als Grundlage. Sie werden nicht in ihrer bisherigen Form weitergeführt, weil der Zusatznutzen zum AFP zu gering wäre. Die Leistungsaufträge werden neu als obligatorisches Führungsinstrument der Direktionen für ihre Dienststellen positioniert. Auf

Grundlage des AFP werden die Zielsetzungen pro Aufgabe und Leistung konkretisiert, Entwicklungsbedarf eruiert und Massnahmen (Projekte, Mitarbeiterentwicklung, betriebliche Verbesserungen, etc.) festgelegt. Damit wird eine differenzierte und präzisere Steuerung ermöglicht, die einerseits gut mit den Vorgaben des Regierungsprogramms und des AFP abgestimmt ist, andererseits die Verbindung zu individuellen Mitarbeiterzielsetzungen und -beurteilungen schafft.

Der Leistungsauftrag steht an der Nahtstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung der Verwaltungseinheit und bildet die Grundlage für die ziel- und ergebnisorientierte Führung der Dienststelle. Im Leistungsauftrag werden Meilensteine der Vorhaben und Projekte sowie die Leistungsziele festgehalten. Der Regierungsrat nimmt von den Leistungsaufträgen Kenntnis.

Mit dieser neuen Form des Leistungsauftrags wird das Steuerungsmodell, das sich vom längerfristig orientierten Regierungsprogramm mit den strategischen Zielen bis zur jährlichen Mitarbeitervereinbarung erstreckt, auf Stufe der Führung der Dienststellen zweckmässig ergänzt. Es ermöglicht die Leistungs- und Wirkungsorientierung stufengerecht weiterzuentwickeln. Die konkrete Ausgestaltung kann auf der Basis der Bedürfnisse der Direktionen festgelegt werden. Der Regierungsrat wird Vorgaben im Sinne von Minimalstandards erlassen.

Die vorgeschlagene Art von Leistungsaufträgen (Leistungsvereinbarungen) besteht heute in verschiedenen Kantonen (u. a. BE, LU). Gestützt auf diese und eigene Erfahrungen wird auch der Bund Leistungsvereinbarungen neu flächendeckend einführen (vgl. Art. 38a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz SR 172.010, Änderung vom 26.9.2014; vgl. auch BBl 2014, 793f.)

Die Fortführung der Zuständigkeit des Regierungsrats zum Beschluss der Leistungsaufträge wurde geprüft, jedoch verworfen. Der Regierungsrat hat mit seinen künftigen Instrumenten (Verordnungsrecht, Regierungsprogramm, AFP mit Indikatoren) genügend Möglichkeiten zur gestaltenden Einflussnahme.

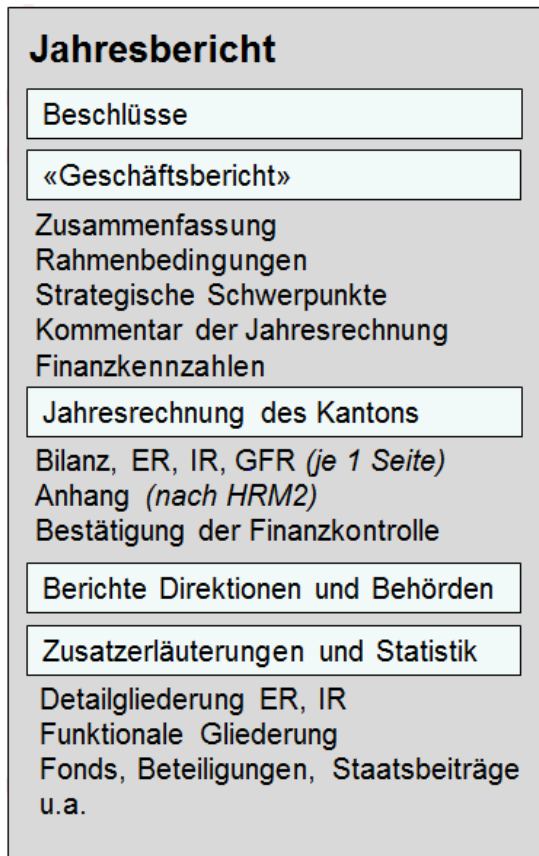
#### **4.2.6 Berichterstattung**

Die beiden bestehenden Publikationen Staatsrechnung und Geschäftsbericht werden heute gemeinsam als „Jahresbericht“ bezeichnet. Die Abstimmung untereinander ist jedoch minimal, auch hervorgerufen durch den Medienbruch zwischen dem Print-Produkt Staatsrechnung und der nicht mehr weitergeführten Online-Publikation des Geschäftsberichts. Beide Produkte werden dem Anspruch einer ganzheitlichen Rechenschaftsablage nicht gerecht, weil die Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates zu wenig mit den finanziellen Informationen verknüpft ist.

Mit dem neuen Jahresbericht werden die beiden Publikationen Staatsrechnung und Geschäftsbericht in eine Publikation integriert. Online wird der neue Jahresbericht mit medial attraktiv aufbereiteten Informationen und Zusammenfassungen ergänzt. Der Regierungsrat legt den Jahresbericht dem Landrat zur Genehmigung vor.

Der Aufbau des Jahresberichts lehnt sich eng an den AFP an, so dass die Vergleichbarkeit gewährleistet und die Lektüre einfach möglich ist. Die Struktur ist in Abbildung 3 dargestellt.

Der Jahresbericht umfasst somit den Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit („Geschäftsbericht“), die Jahresrechnung (vgl. Kapitel 4.5.1), die Berichte der kantonalen Behörden bis auf Ebene der Dienststellen, sowie die Berichterstattung weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung. Ebenfalls Bestandteil des Jahresberichts ist die Bestätigung der Finanzkontrolle sowie ein Teil mit Zusatzerläuterungen und Statistiken.



**Abbildung 3 Struktur Jahresbericht Kanton Basel-Landschaft**

#### 4.2.7 Unterjährige Steuerung / Steuerungsbericht

Bei der unterjährigen Steuerung steht die Kontrolle der Budgetkredite im Zentrum. Zu diesem Zweck wird als neues zentrales Instrument der unterjährigen Steuerung der quartalsweise Steuerungsbericht eingeführt. Er stellt ein wichtiges Führungsinstrument des Regierungsrates dar und vereint Informationen zur Erwartungsrechnung und Anträge im Kreditwesen sowie weitere Prozesse der unterjährigen Steuerung. In diesem Sinne stellt er das Bindeglied zwischen AFP und Jahresbericht dar.

Grundsätzlich ist der Steuerungsbericht ein Instrument des Regierungsrates, wobei eine Zusammenfassung daraus auch dem Landrat als Basis für die Kreditentscheide zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Er wird jeweils nach Abschluss des ersten, zweiten und dritten Quartals erstellt, wobei der dritte Bericht leicht andere Elemente umfasst (vgl. unten).

Der vollständige Steuerungsbericht des ersten und zweiten Quartals umfasst folgende Elemente:

1. Ausgangslage und aktuelle Entwicklungen
2. Prognostizierte Jahresergebnisse pro Direktion (detaillierte Erwartungsrechnung)
3. Anträge auf Kreditüberschreitung (Entscheid Regierungsrat)
4. Zu beantragende Nachtragskredite (Entscheid Landrat)
5. Weitere Massnahmen (u. U. Zurückhaltung bei Ausgabenbewilligungen und Inputs für Verbesserungsprozesse und Aufgabenüberprüfungen)

Folgende Elemente aus dem Steuerungsbericht des ersten und zweiten Quartals werden dem Landrat vorgelegt:

1. Kurzer Überblick über finanzielle Lage, inkl. zusammengefasste Erwartungsrechnung
2. Beantragte Nachtragskredite
3. Information zu grösseren bewilligten Kreditüberschreitungen

Die Erwartungsrechnung bildet somit die Grundlage für die frühzeitige Beantragung von Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen. Es soll nicht mehr möglich sein, einen Mehrbedarf im Vergleich zur Planung im AFP (Budget) anzugeben, ohne gleichzeitig die dafür nötigen Entscheide zu beantragen.

Der Steuerungsbericht des dritten Quartals geht nur an den Regierungsrat. Das Element der Nachtragskredite fällt weg. Die Kreditüberschreitungen der zweiten Jahreshälfte werden dem Landrat gesamthaft als Bestandteil des Jahresberichts zur Genehmigung vorgelegt.

### **Kreditsperre**

Zeigt die Erwartungsrechnung eine Verschlechterung gegenüber dem Budget und wird dadurch die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet, kann der Regierungsrat unterjährig eine Kreditsperre beschliessen (vgl. § 23). Die gesperrten Kredite dürfen nicht mehr bis zu dem vom Landrat beschlossenen Betrag ausgeschöpft werden. Es können nur noch zwingend erforderliche Ausgaben getätigt werden. Die für die jeweiligen Ausgabenbewilligungen Zuständigen sind verantwortlich dafür, dass die Kreditsperre eingehalten wird.

### **Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen**

Reicht ein Budgetkredit nicht aus, so kann der Regierungsrat einen Nachtragskredit beim Landrat einholen. Mit der Kann-Formulierung wird verdeutlicht, dass die Budgetkredite, die der Landrat beschlossen hat, verbindlich sind und eingehalten werden müssen. Wird ein Budgetkredit trotzdem überschritten, muss grundsätzlich beim Landrat ein Nachtragskredit beantragt werden. Neu muss auch für gebundene Ausgaben ein Nachtragskredit beim Landrat eingeholt werden, wenn der ursprünglich gesprochene Budgetkredit nicht ausreicht. So soll eine bessere Budgetbindung erreicht werden. Analysen haben zum Vorschein gebracht, dass jährlich über 10% der Budgetkredite um jeweils mehr als CHF 50'000 überzogen wurden, ohne dass Nachtragskredite beantragt wurden. Der Landrat wurde darüber jeweils erst im Folgejahr mit einem kurzen Kommentar in der Staatsrechnung informiert.

Von der Pflicht zur Einholung eines Nachtragskredites beim Landrat ausgenommen sind lediglich diejenigen Ausgaben bei welchen keinerlei Handlungsspielraum besteht oder bei akuter zeitlicher Dringlichkeit. In diesen Fällen kann der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen. Selbiges kann er auch wenn es sich lediglich um einen geringen Betrag handelt.

### **Kreditübertragungen**

Die Kreditübertragung wird nicht mehr als Recht der Direktionen formuliert und inhaltlich engeren Kriterien unterworfen. Kreditübertragungen können neu nur noch vom Regierungsrat beschlossen werden. Sie werden analog zu anderen Kantonen auf Vorhaben mit einmaligem Charakter begrenzt und sind nur möglich, wenn eine projektbedingte Verzögerung vorliegt. Die Kreditübertragung kann maximal so hoch sein, wie der entsprechende Budgetkredit im Vorjahr unterschritten worden ist. Diese Regelung soll verhindern, dass bei Projektverzögerungen die Arbeiten im neuen Jahr gestoppt werden müssen und erst ein Nachtragskreditbegehren an den Landrat gestellt werden muss, da das neue Budget zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen ist.

## Kreditverschiebung

Auf das Instrument der Kreditverschiebung wird im neuen Finanzhaushaltsgesetz verzichtet. Da zukünftig die Kredite auf Basis der 2-stelligen Kontengruppen gesprochen werden (anstelle der 3-stelligen) und damit grössere Budgetpositionen entstehen, kommt dieser Bestimmung nicht mehr dieselbe Relevanz zu wie bisher. Eine Verschiebung zwischen Personal- und Sachaufwand ist somit nicht mehr möglich. Damit wird analog zu den Bestimmungen über die Nachtragskredite die Budgethoheit des Landrats gewahrt bzw. gestärkt. Wo es die Aufgabenerfüllung erfordert, Kreditpositionen flexibler einzusetzen, kann künftig die Einführung eines Globalbudgets geprüft werden.

### 4.2.8 Staatsbeiträge und Beteiligungen

Der Kanton Basel-Landschaft hat im Unterschied zu anderen Kantonen (z. B. BS, BE, VS, NE, FR, VD) kein eigenständiges Staatsbeitragsgesetz. Staatsbeiträge sind im FHG rudimentär geregelt. Angesichts der Grösse und Bedeutung des Reformvorhabens Stärkung der finanziellen Steuerung hat der Regierungsrat beschlossen, auf eine gleichzeitige Bearbeitung des anspruchsvollen Staatsbeitragsrechts zu verzichten. Es wurde eine Staffelung der Arbeiten beschlossen. Die Erarbeitung eines Staatsbeitragsgesetzes erfolgt in einer späteren Phase in einem separaten Projekt.

Vorderhand werden einige Grundsätze im FHG verankert, die dem Kanton zur Steuerung des Finanzhaushalts rasch Vorteile ermöglichen. Dabei wird das geltende Recht über die Subventionen nicht verändert.

Im Wesentlichen ergeben sich folgende Neuerungen (§ 56 E-FHG):

- a) Einführung des allgemeinen Begriffs der Abgeltungen (gemäss bestehender Praxis)
- b) Verpflichtung zu einem Controlling

Die heutigen Bestimmungen des FHG über die Subventionen werden unverändert übernommen. Angesichts der weitreichenden Bedeutung dieser Bestimmungen auf verschiedenste Politikbereiche soll hier nicht punktuell eingegriffen werden. Eine umfassende Bearbeitung des Staatsbeitragsrechts soll in einer besonderen Vorlage erfolgen. Der Regierungsrat beabsichtigt, dem Landrat ein eigenes Staatsbeitragsgesetz vorzulegen.

Die wesentlichen Grundzüge des Beteiligungscontrollings, welche bereits als Richtlinie (SGS [314.51](#)) geregelt waren, werden in einer eigenen gesetzlichen Grundlage verankert. Die Erarbeitung dieser Grundlage erfolgt ausserhalb des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Im E-FHG wird zu den Beteiligungen (§ 55 E-FHG) lediglich ein Platzhalter eingeführt, der bei Bedarf um weitere Paragraphen ergänzt werden kann.

## 4.3 Der Aufgaben- und Finanzplan und das Budget

### 4.3.1 Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

In einem klassischen Aufgaben- und Finanzplan wird pro Aufgabe analysiert, wie sich Umfang und Qualität der Leistungen in den kommenden vier Jahren voraussichtlich verändern werden und welche Auswirkung dies auf die Finanzen hat. Somit wird nicht bloss die Finanzentwicklung der kommenden vier Jahre offengelegt, sondern die mittelfristige Entwicklung der Aufgaben und Finanzen. Die Verknüpfung zwischen Aufgaben und Finanzen erfolgt hierbei über Indikatoren.

In der Schweiz ist der AFP in den grossen Deutschschweizer Kantonen und etlichen Gemeinden bereits eingeführt. Seine konkrete Ausgestaltung ist aber ausgesprochen heterogen, so dass sich etliche Varianten finden und ihre Erfahrungen ausgewertet werden konnten. Für die zu erarbeitende Lösung des Kantons Basel-Landschaft werden folgende Eckwerte vorgeschlagen:

- **Verbindung zu den Aufgaben:** Die Inhalte der bisherigen Leistungsaufträge werden in aggregierter Form in den AFP integriert. So können die Produktgruppen (aus dem Leistungsauftrag) im AFP als Aufgaben ausgewiesen und die entsprechenden Indikatoren übernommen werden, sofern sie Kostentreiber darstellen. Die Leistungsaufträge selber werden neu konzipiert und als vertiefendes Führungsinstrument der Direktionen positioniert.
- **Verbindung zur Strategie:** Regierungsprogramm und AFP sollen enger miteinander verknüpft werden, indem das Regierungsprogramm strategische Massnahmen neu bis auf Stufe Dienststelle festlegt und diese dann top-down in den AFP eingestellt werden.
- **Stärkung der mittelfristigen Perspektive:** Damit die kantonale Finanzpolitik vermehrt auf die mittelfristige Aufgaben- und Finanzsteuerung ausgerichtet werden kann, erhält der Landrat mit dem AFP-Vorstoss ein neues Instrument. Damit kann er dem Regierungsrat im Rahmen der Beratung des AFP beantragen, Aufgaben oder Finanzen im nächsten AFP zu ändern oder anzupassen. Setzt der Regierungsrat einen AFP-Vorstoss nicht um, so muss er dies dem Landrat gegenüber im nächsten AFP begründen.
- **Planungsrichtlinien:** Der vom Landrat genehmigte AFP bildet die Basis für die Erstellung des Budgets und der Planungsrichtlinien des Folgejahres. Die Planungsrichtlinien umfassen neu also einen Zeitraum von 4 Jahren und beinhalten auch die Vorgaben des Regierungsrates für das maximale Investitionsvolumen.
- **Inhalt und Struktur des AFP:** Budget und Finanzplan werden neu in einer Publikation vereinigt. Somit können auch die Finanzplanjahre bis auf Stufe Dienststelle ausgewiesen werden. Die Finanzen werden nur noch bis Stufe zweistelliger Kontengruppe ausgewiesen (ergibt grössere Handlungsfreiheit).
- **Prozess:** Der Detailprozess lehnt sich an den bisherigen Jahresablauf der Budgetierung an. Als wesentliche Neuerungen sind festzuhalten, dass einerseits die 2. Lesung im Regierungsrat bereits vor den Sommerferien stattfinden wird. Damit kann die Sommerferienzeit stärker von Planungsarbeiten entlastet werden. Andererseits wird bei der Erarbeitung der Planungsrichtlinie auf ein systematisches Meldeverfahren verzichtet.
- **Investitionen:** Das Investitionsprogramm wird durch die Bau- und Umweltschutzdirektion erarbeitet und zeigt die Investitionen für die nächsten 10 Jahre. Das erste Planjahr (Investitionsbudget), resp. die ersten vier Planjahre (Investitionsplan) sind integraler Bestandteile des AFP. Mit dem Investitionsplan legt der Regierungsrat mittelfristig das maximale Investitionsvolumen fest.
- **Haushaltsgleichgewicht:** Der Vorschlag zur Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes sieht vor, dass die Erfolgsrechnung über acht Jahre ausgeglichen zu gestalten ist. Die vier Planjahre des AFP sind Bestandteil dieser achtjährigen Periode. Somit legt die Schuldenbremse den finanziellen Rahmen fest, in der sich die Detailplanung des AFP bewegen kann.
- **Unterjährige Steuerung:** Die verschiedenen Prozesse in der unterjährigen Steuerung (insb. Erwartungsrechnung, Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen) werden im sogenannten Steuerungsbericht zusammengefasst. Neu können in der Erwartungsrechnung keine negativen Abweichungen von Budgetkrediten gemeldet werden, ohne dass zugleich beim Regierungsrat eine Kreditüberschreitung oder beim Landrat ein Nachtragskredit beantragt wird. Droht eine unplanmässige Verschlechterung des Ergebnisses, so kann zum Instrument der Kreditsperre gegriffen werden (§ 23).
- **Verbindung zum Jahresbericht:** Die Struktur der Jahresberichts lehnt sich an den AFP an und ist im Bereich der Direktionen und Dienststellen weitestgehend identisch. Im Jahresbericht werden somit neu Soll-Ist-Abweichungen auf Stufe Indikatoren ausgewiesen.

### 4.3.2 Integration der Investitionsplanung in den AFP

Zur Stärkung der finanziellen Steuerung werden die mittelfristigen Planungsprozesse über alle finanzrelevanten Bereiche so weit als möglich vereinheitlicht. Dies bedeutet, dass die Planung von Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung künftig in einem Prozess erfolgt dessen Ergebnis im Aufgaben- und Finanzplan abgebildet wird.

Basis für die Planung der Investitionen bildet das langfristige Investitionsprogramm des Regierungsrates. Es wird durch die Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) erarbeitet und zeigt die Investitionen für die nächsten 10 Jahre. Die Erarbeitung des Investitionsprogramms erfolgt parallel zur Planung der Erfolgsrechnung und wird fortlaufend darauf abgestimmt und dem Regierungsrat gleichzeitig zur Verabschiedung unterbreitet.

Die ersten vier Planjahre des Investitionsprogramms entsprechen dem mittelfristigen Investitionsplan, der sich als verbindlicher Teil des AFP über die nächsten vier Jahre erstreckt. Das Programm muss für die ersten vier Jahre (= Investitionsplan) innerhalb der Höchstbeträge (maximale Investitionssumme) liegen, die vom Regierungsrat mit Blick auf die Verschuldung (angemessener Selbstfinanzierungsgrad) festgelegt werden.

Das erste Jahr des Investitionsplanes stellt die Summe der Budgetkredite für die Investitionen im nächsten Jahr dar. Die Budgetkredite werden auf Stufe der Investitionsausgaben pro Dienststelle beschlossen. Kreditrechtlich ist dieser Plafonds relevant. Reicht der beschlossene Investitionskredit nicht aus, muss ein Nachtragskredit beantragt werden.

Der instrumentelle Grundprozess der Planung von Investitionsvorhaben umfasst vier Stufen:

1. Fachliche Planung im Investitionsprogramm (10 Jahre)
2. Erste vier Jahre entsprechen dem Investitionsplan (innerhalb des vom RR festgelegten maximalen Investitionsvolumens)
3. Verbindliche Investitionskredite pro Dienststelle im Budget
4. Ausgabenbewilligung für das einzelne Vorhaben

Im AFP wird das ganze Investitionsprogramm dargelegt, damit die Investitionszyklen besser erkennbar sind. Dies erfolgt im Bewusstsein, dass auch ein zehnjähriger Zeitraum keine umfassende Sicht erlaubt. Die Programmjahre fünf bis zehn werden lediglich zur Kenntnis genommen.

Ausserdem werden im AFP die einzelnen Investitionsvorhaben pro Dienststelle aufgeführt. Für diese einzelnen Vorhaben werden aber keine eigenen Budgetkredite beschlossen. Die Auflistung im AFP dient vielmehr der transparenten Darstellung der geplanten Investitionsausgaben. Bei neuen Investitionsvorhaben von mehr als CHF 1 Mio. muss der Regierungsrat dem Landrat in jedem Fall eine Ausgabenbewilligung beantragen.

Auch nach Einführung des AFP fällt die Zuständigkeit für die Erstellung des Investitionsprogrammes der Bau- und Umweltschutzdirektion zu. Für die Integration der Investitionsplanung in den Aufgaben- und Finanzplan liegt die Prozessverantwortung bei der Finanz- und Kirchendirektion. Sie muss sicherstellen, dass der ausgearbeitete AFP mit der Schuldenbremse kompatibel ist und die definierten Zielsetzungen betreffend Selbstfinanzierungsgrad erfüllt.

### 4.3.3 Steuerungsmöglichkeiten des Landrates (AFP-Vorstoss)

Angesichts des beschränkten Handlungsspielraums im Rahmen des Budgets soll sich die kantonale Finanzpolitik vermehrt mit der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzsteuerung beschäftigen. Dies



gilt auch für den Landrat. Dieser kann das Budget beschliessen und den AFP als Gesamtes genehmigen.

Analog zu anderen Kantonen wird dem Landrat ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem er sich im Hinblick auf die Entwicklungen des Finanzhaushalts zum AFP äussern kann. Mit dem AFP-Vorstoss kann das Parlament dem Regierungsrat Antrag stellen, Aufgaben oder Finanzen im nächsten AFP zu ändern oder anzupassen. Der Regierungsrat hat die Anträge im Rahmen der Erstellung des nächsten AFP umzusetzen. Kann oder will der Regierungsrat einen Antrag nicht Folge leisten, so hat er dies dem Parlament gegenüber im nächsten AFP zu begründen.

Der AFP-Vorstoss umfasst die Finanz- und die Aufgabenseite. Er wird als neues parlamentarisches Instrument im Landratsgesetz geregelt.

#### **4.3.4 Budget**

Das Budget entspricht dem ersten Planjahr des AFP und wird dem Landrat als integraler Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplanes zum Beschluss unterbreitet. Eine eigene Publikation resp. eine separate „Jahresplanung“ wird es nicht mehr geben.

Bewilligt werden wie früher die Budgetkredite. Bis anhin wiesen Budgetkredite einen hohen Detaillierungsgrad auf, ohne dass sich dadurch effektive Steuerungsmöglichkeiten für den Landrat ergeben hätten. Künftig werden Budgetkredite deshalb auf Stufe der zweistelligen Kontogruppe pro Dienststelle resp. pro Profit Center gesprochen und umfassen in der Erfolgsrechnung den Personalaufwand, den Sach- und übrigen Betriebsaufwand sowie den Transferaufwand. In der Investitionsrechnung umfasst der Budgetkredit die Investitionsausgaben pro Dienststelle.

Ergänzt werden die Angaben zu den Aufgaben mit Indikatoren und mit den im Budgetjahr geplanten Projekten. Diese Informationen dienen der Interpretation und der Beurteilung der Budgetkredite.

Das Budget muss vom Landrat bis zum 31. Dezember des Vorjahres beschlossen werden. Wie der Budget- und AFP-Entwurf, muss auch die Vorlage des Landrats von Gesetzes wegen § 4 und 5 entsprechen (es sei denn, der Landrat fälle einen Ausnahmebeschluss). Fällt der Landrat den Budgetbeschluss nicht fristgerecht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

Im Zuge der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes wird zudem der Begriff „Voranschlag“ durch den Begriff „Budget“ ersetzt. Umgangssprachlich wird bereits heute meist von Budget (anstatt Voranschlag) gesprochen. Ausserdem sind diverse abgeleitete Begriffe wie „budgetieren“, „Budgetpostulat“ oder „Globalbudget“ feststehende Ausdrücke, die den Budgetbegriff bereits beinhalten. Mit der Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten wird ein Beitrag zur besseren Verständlichkeit geleistet.

#### **4.3.5 Globalbudget**

Das totalrevidierte FHG sieht keine flächendeckende Einführung von Globalkrediten vor. Hingegen soll eine Weiterentwicklung zur Globalbudgetierung für einzelne Dienststellen resp. Profit Center in der gesetzlichen Regelung offen gelassen werden.

Globalbudgets weisen verschiedene Vor- und Nachteile auf. Ein Globalbudget ermöglicht es der Dienststelle das „Wie“ der Aufgabenerfüllung weitgehend selbst zu bestimmen. Der grössere Handlungsspielraum kann Anreiz zu unternehmerischem Handeln sein, da beispielsweise die Möglichkeit zur Kompensation innerhalb des Globalbudgets und allenfalls auch zur Reservebildung besteht. Idealerweise bewirkt die Globalbudgetierung eine Fokussierung auf die Leistungs- und Wirkungsziele einer Dienststelle.

Dem grösseren Handlungsspielraum der Dienststelle resp. des Profit Centers steht allerdings der geringere Einfluss des Parlamentes auf die Steuerung der Aufwand- und Erfolgssaldi resp. der einzelnen Kostenarten gegenüber. Die Aufwandsteuerung wird durch die Globalbudgetierung erschwert und bei unzweckmässiger Möglichkeit zu Reservenbildung besteht die Gefahr einer ineffizienten Mittelverwendung.

Oft sind zudem bei Globalbudgets die Leistungs- und Wirkungsinformationen nicht immer auf dem besten Stand. Zu hoch gesteckte Steuerungsillusionen werden somit nicht immer erfüllt. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben auch verschiedene Kantone auf die flächendeckend Einführung von Globalbudgets verzichtet und die damit angestrebten Vorteile einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung auf andere oder ähnliche Weise realisiert.

Für den Kanton Basel-Landschaft wäre die flächendeckende Einführung von Globalbudgets eine fundamentale Änderung. Der Regierungsrat sieht deshalb von einem entsprechenden Vorschlag ab. Stattdessen wird die Möglichkeit einer Weiterentwicklung zur Globalbudgetierung für einzelne Organisationseinheiten offen gelassen. Dadurch, dass die Budgetkredite zukünftig auf Stufe der zweistelligen Kontogruppe pro Dienststelle gesprochen werden, wird die Flexibilität der Dienststellen bereits deutlich erhöht.

Soll eine Dienststelle dennoch mittels Globalbudget geführt werden, so entscheidet dies der Landrat auf Antrag des Regierungsrates.

Der Regierungsrat wird im Antrag darlegen, warum sich eine bestimmte Organisationseinheit für die Führung mit Globalbudgets eignet, welche Vorteile für die Aufgabenerfüllung entstehen, wie die Steuerungsbedürfnisse des Landrats als Budgetbewilligungsbehörde berücksichtigt werden (z.B. durch Zusatzinformationen), wie die Kosten- und Leistungsrechnung für die Dienststelle resp. das Profit Center zu führen und die Leistungsaufträge allenfalls zu spezifizieren sind. Zudem ist festzulegen, ob und wie Reserven gebildet werden dürfen. Die für die Führung von Globalbudgets nötigen Konkretisierungsarbeiten sind noch zu leisten. Erste Festlegungen werden im Rahmen der Verordnung erfolgen können.

#### **4.3.6 Planungsprozess**

Im Bereich des Planungsprozesses wird eine Straffung angestrebt. Bereits für die Erarbeitung des Budgets 2015 wurden wesentliche Elemente eingeführt. Zentrale Verbesserungen sind die zusätzlichen Planungsklausuren sowie die bilateralen Planungsgespräche auf Stufe Direktionsvorsteher, in welchen mit den Direktionen der AFP-Entwurf und allfällige Differenzen zu den Aufträgen aus der Planungsrichtlinie besprochen werden. Damit sind eine laufende Überprüfung und Optimierung von Aufgaben und Ausgaben und die Eruiierung von zusätzlichem Einsparungspotential verbunden. Als wesentliche Neuerungen sind festzuhalten, dass einerseits die 2. Lesung im Regierungsrat bereits vor den Sommerferien stattfinden wird. Damit kann die Sommerferienzeit stärker von Planungsarbeiten entlastet werden. Andererseits wird im Rahmen der Erarbeitung der Planungsrichtlinie auf ein systematisches Meldeverfahren verzichtet.

Auch der Prozess der Investitionsplanung wird optimiert und besser mit der Planerfolgsrechnung verzahnt. Die Details hierzu entnehmen Sie dem Kapitel 4.3.2

Q1		Q2			Q3		Q4		
Forecast (FKD)		Entwurf AFP	1. Lesung AFP	2. Lesung AFP	3. Lesung AFP				
	Planungsrichtlinien						LRV	Parlament	
Entwurf Investitionsprogramm		1. Lesung Investitionsprogramm		2. Lesung Inv.pr.	3. Lesung Investitionsprogramm				

**Abbildung 4: Planungsprozess der jährlichen Planung**

Wie bisher die Budgetrichtlinie unterbreitet der Regierungsrat neu die Vorgaben für die Erstellung von AFP, Budget und Investitionsprogramm (Planungsrichtlinie) der Finanzkommission zur Kenntnisnahme. Dieser Planungsschritt wird aufgewertet und neu nicht mehr per Verordnung, sondern im Gesetz geregelt. Diese Massnahme soll zu einem eigentlichen Planungsdialog zwischen Regierung und Landrat führen. Die Finanzkommission kann damit den von der Regierung aufgezeigte finanzielle Entwicklung über alle vier Planjahre und allfällige dafür notwendige Massnahmen stützen oder diesbezüglich schon frühzeitig im Hinblick auf die landrätliche Beratung des AFP einen Dissens signalisieren. Sie wird zudem in Kenntnis gesetzt über die direktionsspezifischen Vorgaben und kann diese auch würdigen.

## 4.4 Ausgabenrecht

### 4.4.1 Allgemeines

Mit der Totalrevision des FHG erfolgt die klare Abgrenzung zwischen Ausgabenrecht und Kreditrecht. Dies fehlte bislang und führte beispielsweise bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten regelmässig zu Unklarheiten.

Mit der klaren Trennung von Ausgaben- und Kreditrecht wird der Eigenständigkeit des kantonalen Ausgabenrechts im Umfeld des durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Finanzreferendum geprägten Ausgabenbegriffs Rechnung getragen. Im Lichte der neuen Rechnungslegung ist dies wichtig. Die Ausgabe gemäss Rechnungslegung und damit auch gemäss Budget ist klar vom Ausgabenbegriff im Sinne des Finanzreferendums und der Ausgabenbewilligung zu unterscheiden.

Mit der generellen Einführung des Instruments der Ausgabenbewilligung für Ausgaben kann auch die bestehende verfassungsrechtliche Verpflichtung eingelöst werden, wonach „alle... Ausgaben vor der entsprechenden Beschlussfassung... auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Wirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen sind“ (Art. 129 Abs. 3 KV).

Der Begriff der Ausgabe wird mit dem totalrevidierten Ausgabenrecht klar definiert. Als Ausgaben gelten insbesondere, die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen, Staatsbeiträge, der Abschluss von Bürgschaften und vergleichbare Eventualverbindlichkeiten, Einnahmenverzicht, Darlehen, Vorfinanzierungen und die Entnahme von Mitteln aus Spezialfinanzierungen.

Bemerkenswerte Veränderungen ergeben sich insbesondere im Bereich von Ausgaben unterhalb der Kompetenz des Landrats und oberhalb einer in der Verordnung zu definierenden Schwelle (vorgesehen: 10'000 CHF). Hier gelten strengere Anforderungen an die Ausgabenbewilligungen, was im Sinne der Vorlage gewollt ist. Im Zuständigkeitsbereich des Landrats entspricht die Ausgabenbewilligung dem heutigen Verpflichtungskredit. Im Bereich von kleineren Ausgaben soll (auch)

künftig die Ausgabenbewilligung mit der heutigen Unterschriftsberechtigung für Zahlungsanweisungen zusammen fallen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Neuerungen im Ausgabenrecht erläutert. Die Änderungen der Zuständigkeiten sind in Kapitel 4.4.6 dargelegt.

#### 4.4.2 Voraussetzungen für eine Ausgabe

Für die Vornahme einer Ausgabe müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Ausgabe bedarf einer **Rechtsgrundlage**.
2. Für die Ausgabe muss ein **Budgetkredit** gesprochen worden sein.
3. Zur Mittelverwendung bedarf es eine **Ausgabenbewilligung**.

Diese „Trilogie“ (Rechtsgrundlage, Budgetkredit, Ausgabenbewilligung) vereinfacht im finanzrechtlichen Alltag die Abläufe, indem sie viele schwierige Abgrenzungsfragen des überlieferten klassischen Kreditrechts klärt. Während bis anhin der Budgetkredit die Ermächtigung darstellte, das Budget bis zum bewilligten Betrag zu belasten, braucht es hierfür neu eine Ausgabenbewilligung durch das für die Ausgabe zuständige Organ. Dies gilt sowohl für neue, wie auch für gebundene Ausgaben.

Die Ausgabenbewilligung kann vor oder nach dem Beschluss des Budgetkredits durch den Landrat erfolgen. Bei grossen, mehrjährigen Vorhaben in der Zuständigkeit des Landrats erfolgt in der Regel zuerst der Ausgabenbeschluss (heute Verpflichtungskredit). Dieser enthält Informationen, in welchen Folgejahren entsprechende Budgetkredite einzustellen sind. Bei kleineren Ausgaben unter Jahr erfolgt die Ausgabenbewilligung nachdem der Budgetkredit beschlossen ist.

#### 4.4.3 Ausgabenbewilligung

Mit der vorgesehenen Trennung zwischen Budgetkredit und Ausgabenbewilligung sind die einzelnen Ausgaben mit dem Budget noch nicht bewilligt. Daher wird das Instrument der Ausgabenbewilligung für alle neuen und gebundenen Ausgaben eingeführt. Der Regierungsrat wird seine Ausgabenkompetenz bis zu einem noch zu bestimmenden Betrag an die Direktionen delegieren. Auf Verordnungsebene können auch zweckmässige Ausnahmen vorgesehen werden.

Die Erfahrung aus anderen Kantonen zeigt, dass durch diese Neupositionierung viele Unsicherheiten und Unklarheiten vermieden werden können und Controlling und Kontrolle vereinfacht und verbessert werden. Mit einer zweckmässigen Festlegung der Formalitäten (für Ausgaben in der Kompetenz von Regierung und Parlament) und der Anlehnung an die bestehenden Unterschriftenregelungen ergibt sich für die Dienststellen im Tagesgeschäft kein erheblicher Zusatzaufwand.

Der exakte Inhalt des Antrags auf Ausgabenbewilligung an den Landrat wird in der neuen Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz geregelt werden. Er soll zwingend folgende Elemente enthalten:

- die Rechtsgrundlage der Ausgabe
- den Budgetkredit zur Ausgabe
- die rechtliche Qualifikation der Ausgabe (neu oder gebunden)
- die Gesamtsumme der zu bewilligenden Ausgabe respektive die Lebenszykluskosten (bei mehrjährigen oder wiederkehrenden Ausgaben die jährlich anfallenden Beträge; vgl. auch „Bestimmung der Ausgabenhöhe“ unten)
- die Wirtschaftlichkeitsprüfung
- die Einnahmen, sofern Beiträge Dritter feststehen oder erwartet werden

- die Nutzungsdauer oder den Zeitpunkt der Verwendung
- die Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan
- die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung

#### 4.4.4 Neue und gebundene Ausgaben

Die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben stellt einen wichtigen Grundsatz des Finanzhaushaltsrechts dar. Die Kompetenzen für die Bewilligung von Ausgaben bauen zentral auf dieser Unterscheidung auf. Während die Bewilligung von gebundenen Ausgaben immer in der Kompetenz des Regierungsrates liegt, liegt die Kompetenz bei neuen Ausgaben je nach Höhe der Ausgaben beim Regierungsrat, beim Landrat oder ab einer gewissen Höhe gar beim Volk (fak. Referendum).

Neu ist die Definition von neuen und von gebundenen Ausgaben im Gesetz enthalten (bisher im Dekret zum FHG). Sie lehnt sich an die bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Auf spezifische kantonale Festlegungen wird verzichtet. Neu ist jedoch die gesetzliche Verankerung, dass im Zweifelsfall eine Ausgabe als neu zu betrachten ist (analog der Regelung von § 25 Abs. 2 FHG BS, SGS BS 610.100).

#### 4.4.5 Bestimmung der Ausgabenhöhe/Lebenszykluskosten

Die Höhe der Ausgaben wird bei einmaligen Ausgaben durch die Gesamtsumme der Ausgabe bestimmt, ungeachtet dessen, ob die Ausgabe in einem Jahr oder über mehrere Jahre verteilt getätigt wird. Bei wiederkehrenden Ausgaben wird auf den Betrag abgestellt, der in einem Jahr maximal anfällt.

Fallen bei einem Vorhaben einmalige und wiederkehrende Ausgaben an, so sind sowohl die einmaligen wie auch die wiederkehrenden Ausgaben zu bewilligen. Dies gilt bei Investitionsvorhaben wie auch bei Projekten in der Erfolgsrechnung (z.B. Projekte im IT-Bereich). Die Ausgaben werden dann durch jenes Organ bewilligt, das für die Bewilligung der höheren Ausgabe zuständig ist.

Sind mit einem einmaligen Vorhaben Folgekosten verbunden, so müssen diese für die Evaluation der wirtschaftlich günstigsten Lösung (vgl. § 7 E-FHG) berücksichtigt werden (Prinzip der Lebenszykluskosten). Insbesondere sind Folgekosten auch bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsrechnung zu Ausgabenbewilligungen des Landrates zu berücksichtigen. Die Wirtschaftlichkeitsnachweise, an welche je nach Ausgabenhöhe und Komplexität des Vorhabens unterschiedliche Anforderungen zu stellen sind, werden durch die FGD im Rahmen der finanzrechtlichen Prüfung (vgl. § 11 E-FHG) verifiziert.

Die für die Ausgabenbewilligung zuständige Instanz nimmt die Folgekosten zur Kenntnis. Ein Beschluss der Folgekosten macht wenig Sinn, da sonst gewisse Kosten doppelt beschlossen würden (z.B. Investition und daraus resultierende Abschreibungen).

Die Ausgabe wird als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen bewilligt, wenn die Beiträge Dritter rechtskräftig feststehen oder die Ausgabe unter dem Vorbehalt bestimmter finanzieller Beiträge bewilligt wird.

#### 4.4.6 Zuständigkeiten von Regierungsrat und Landrat

Die Höhe der Ausgabenkompetenzen ist schon seit vielen Jahren nicht mehr angepasst worden und dadurch auch nicht mehr zeitgemäss. Wiederkehrende neue Vorhaben mussten bisher immer dem Landrat unterbreitet werden, was den Anreiz bot neue Ausgaben als gebunden zu bezeichnen und stattdessen durch den Regierungsrat bewilligen zu lassen.

Entscheide mit finanziellen Auswirkungen sollen zukünftig wieder im angemessenen Detaillierungsgrad gefällt werden. Demnach hat der Regierungsrat eine Ausgabenkompetenz von CHF 1'000'000.- für einmalige Ausgaben und eine von CHF 200'000.- für wiederkehrende Ausgaben. Sämtliche Ausgaben, welche in der Kompetenz des Landrats liegen, unterstehen ausserdem dem fakultativen Referendum.

	Kompetenz Regierungsrat (in CHF)		Kompetenz Landrat (in CHF)	
	einmalig	wiederkehrend	einmalig	wiederkehrend
<b>Bisher</b>	≤ 50'000	-	> 50'000 (> 500'000 vorbehalten fak. Referendum)	Alle. (> 50'000 vorbehalten fak. Referendum)
<b>Neu</b>	≤ 1'000'000	≤ 200'000	> 1'000'000 (vorbehalten fak. Referendum)	> 200'000 (vorbehalten fak. Referendum)

**Tabelle 5: Bisherige und neue Ausgabenkompetenzen von Regierungsrat und Landrat**

Der Regierungsrat wird seine Ausgabenkompetenzen gestützt auf § 60 Abs. 4 E-FHG an Direktionen oder Dienststellen übertragen können.

#### 4.4.7 Erhöhung der Ausgabenbewilligung

Mit der Totalrevision des FHGs soll in Bezug auf die Ausgabenbewilligung eine höhere Verbindlichkeit geschaffen werden und damit ein höherer Zwang zur Einhaltung der Ausgabenbewilligung geschaffen werden. Dies wird eine positive Wirkung auf die jährlichen Gesamtausgaben entfalten. Stellt sich heraus, dass eine bereits gesprochene Ausgabenbewilligung nicht ausreicht, muss eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung beschlossen werden. Die Zuständigkeit für die Bewilligung einer Erhöhung der Ausgabe richtet sich nach der Höhe der Gesamtausgabe (Ausgabenbewilligung + Erhöhung). Wenn also eine von der Regierung beschlossene Ausgabenbewilligung nicht ausreicht und die Gesamtausgabe schliesslich höher als die Kompetenz der Regierung zu liegen kommt, dann muss die Erhöhung beim Landrat beantragt werden.

### 4.5 Rechnungslegung

Im Bereich der Rechnungslegung und der Berichterstattung stehen die Neukonzeption des Jahresberichts mit Einschluss der Jahresrechnung auf das Abschlussjahr 2017, strukturelle Anpassungen beim Eigenkapitalnachweis, Änderungen der gesetzlichen Grundlagen für Fonds und Spezialfinanzierungen im Vordergrund. Neu werden Fonds und Spezialfinanzierungen in Bilanz und Erfolgsrechnung integriert, und nicht mehr ausserhalb der Staatsrechnung geführt. Es wird auch eine Gesetzesgrundlage für Vorfinanzierungen eingeführt, so dass Bundesvorhaben vorzeitig realisiert werden können, wenn der Bund diese einschliesslich der Finanzierung beschlossen hat (vgl. § 52 E-FHG). Ein weiterer zentraler Punkt ist die Weiterentwicklung des Handbuchs für Finanz- und Rechnungswesen zu einem umfassenden Arbeits- und Führungsinstrument.

#### 4.5.1 Jahresrechnung

Die heute verwendete und inhaltlich wie auch gestalterisch überarbeitete Staatsrechnung wurde erstmals 2012 im neuen ansprechenden Gewand präsentiert.

Mit der Optimierung der Grundsätze in der Rechnungslegung und der Überarbeitung des Handbuchs zum Finanz- und Rechnungswesen erhält die Offenlegung eine neue Bedeutung. Nament-

lich postuliert eine moderne Rechnungslegung eine eigenständige Jahresrechnung, welche ausschliesslich Fakten beinhaltet und damit revisionstauglich ist. Damit gelingt auch eine Anlehnung an die Berichterstattung der Privatwirtschaft.

Neu soll die Jahresrechnung integraler Bestandteil des Jahresberichtes werden (vgl. Kap. 4.2.6). Damit wird eine ganzheitliche Rechenschaftsablage des Regierungsrates gegenüber dem Landrat gewährleistet. Die Jahresrechnung beinhaltet die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und den Anhang.

Durch die Neustrukturierung kann die Qualität der Berichterstattung weiter verbessert werden, weil die umfangreichen Informationen einfacher zugänglich sind. Hinzu kommen inhaltliche Verbesserung in den Rechnungslegungsgrundsätzen oder der Struktur des Eigenkapitalnachweises.

#### **4.5.2 Eigenkapitalnachweis**

Der heutige in der Jahresrechnung abgebildete Eigenkapitalnachweis ist schwer lesbar. Aufgrund der Neukonzeptionierung der Schuldenbremse sowie der Neupositionierung der Fonds (vgl. Kapitel 4.5.3) besteht zwingender Anpassungsbedarf beim Eigenkapitalnachweis. Die neue Struktur, angelehnt an den Transaktionen über das Eigenkapital, soll die Lesbarkeit verbessern und eine einfache und transparente Übersicht über die Eigenkapitalverhältnisse geben. Hauptverbesserung betrifft die Höhe des Eigenkapitals: Es wird sämtliches Eigenkapital in Bilanz und Nachweis aufgeführt. Nebst einer Integration der Fonds und Spezialfinanzierung wird auf die Unterscheidung „innerhalb Defizitbremse“ und „ausserhalb Defizitbremse“ verzichtet (vgl. Stufe 2 der neuen Schuldenbremse).

#### **4.5.3 Fonds und Spezialfinanzierungen**

Der Kanton Basel-Landschaft kennt etliche „Fonds“, welche im Anhang der Jahresrechnung aufgeführt sind. Diese stellen verschiedene Arten von Zweckvermögen (Fonds, Stiftungen, Legate, Vorfinanzierungen) im Fremd- und Eigenkapital dar.

Die bisherigen rechtlichen Grundlagen zur Handhabung von Zweckvermögen wiesen einige Mängel auf. Beispielsweise wurden in verschiedenen Erlassen unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet, oder die Ausgabenkompetenzen je nach Zweckvermögen anders geregelt.

Hinsichtlich der Buchführung bestanden Abweichungen gegenüber den Vorgaben von HRM2 in Bezug auf die Bilanzierung und die artgerechte Verbuchung der Zweckvermögenstransaktionen. Bis anhin wurden Zweckvermögen jeweils in eigenen Kostenrechnungskreisen geführt. Aufwände und Erträge wurden ausserhalb der Staatsrechnung verbucht und damit in der Erfolgsrechnung nicht abgebildet, weshalb sie mit Ausnahme der Einlagen und Entnahmen nicht erfolgswirksam waren.

In der Kantonsbilanz wurden die Bilanzen der Fonds nicht berücksichtigt, weshalb die Fondskapitalien auch nicht zum Eigenkapital des Kantons gerechnet werden konnten. Aus diesem Grund fiel die in der Jahresrechnung dargestellte Eigenkapitalausstattung des Kantons deutlich tiefer aus, als sie tatsächlich war. Gerade vor dem Hintergrund der andauernden Entlastungsanstrengungen aufgrund des Eigenkapitalrückgangs wird deutlich, welcher Bedeutung die Berücksichtigung des Fondskapitals im Eigenkapital zukommt.

Im Zuge der Totalrevision des Finanzhaushaltsrechtes wurde nun eine Differenzierung zwischen Fonds und Spezialfinanzierungen vorgenommen. Zum einen wurden die ausgabenrechtlichen Aspekte in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung definiert. Zum zweiten wurde die Buchführung (über die Erfolgsrechnung) neu geregelt. Damit geht einher, dass künftig alle Fonds-Transaktionen in die Budgetierung miteinbezogen werden.

Als Fonds werden künftig Vermögenswerte, die dem Kanton von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet werden, bezeichnet. Diese werden nach ihrem Charakter im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen, wobei mehrheitlich wohl die Ausweisung im Fremdkapital erfolgen wird. Entnahmen aus Fonds fallen in die Zuständigkeit des Regierungsrats.

Durch Erlass zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe werden künftig als Spezialfinanzierung verstanden. Zur Errichtung einer Spezialfinanzierung wird eine gesetzliche Grundlage benötigt, welche zeitlich befristet werden muss oder periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen ist. Damit soll verhindert werden, dass in Spezialfinanzierungen gebundene Mittel auf unbegrenzte Zeit dem öffentlichen Haushalt respektive der politischen Prioritätensetzung entzogen sind. Im Gegensatz zu den Fonds stellen bei Spezialfinanzierungen die Entnahmen eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinne dar, weshalb jede Mittelverwendung aus einer Spezialfinanzierung eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organes bedingt.

Hinsichtlich der Zuweisung von Fonds und Spezialfinanzierungen ins Fremd- bzw. Eigenkapital ist folgende Kategorisierung zu beachten:

Art des Zweckvermögens	Fonds oder Spezialfinanzierung?	Bilanzierung im Eigen- oder Fremdkapital
Zweckvermögen mit reiner Selbstverpflichtung	Spezialfinanzierung	Eigenkapital
Zweckvermögen mit expliziter Verpflichtung gegenüber Dritten	Fonds	Fremdkapital
Treuhänderisch verwaltete Drittmittel	Fonds	Fremdkapital
Zweckvermögen mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit	Fonds	Ausserhalb Jahresrechnung

**Tabelle 6: Arten des Zweckvermögens**

Die HRM2-konforme Integration der Zweckvermögen verhilft zu einer erhöhten Transparenz bezüglich der Vermögens- und Ertragslage und erleichtert die Berichterstattung sowie die Definition und die Handhabung allfälliger neuer Zweckvermögen. Im Zuge der Einführung der neuen rechtlichen Grundlagen wird eine Überprüfung der bestehenden Zweckvermögen hinsichtlich ihres Charakters, ihres Zweckes und ihrer Wesentlichkeit vorgenommen. Nach Möglichkeit sollen dabei Zweckvermögen, deren weiteres bestehen nicht notwendig ist, aufgelöst werden um die Gesamtzahl der Zweckvermögen auf eine überschaubare Grösse zu senken.

#### 4.5.4 Handbuch des Finanz- und Rechnungswesen

Im Jahr 2010 erfolgte die Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Kantone und Gemeinden (HRM2) im Rahmen der kantonsweiten Einführung von SAP. Gleichzeitig wurde ein Handbuch Finanz- und Rechnungswesen erstellt, welches seinen Ursprung in den Kontierungsrichtlinien für die neue Verbuchungspraxis unter HRM2 mit Einsatz von SAP hat. Es sollte den buchführenden Stellen im Kanton den Umgang mit der neuen Rechnungslegung inkl. des neuen Kontenrahmens erleichtern. Ausserdem wurden darin verschiedene Fachweisungen aufgenommen. Bisher konnte sich das Handbuch allerdings noch nicht als verbindliches Regel- und Nachschlagewerk etablieren.

Das Handbuch des Finanz- und Rechnungswesens soll künftig zu einem umfassenden Arbeits- und Führungsinstrument weiterentwickelt werden. Hierfür bedarf das Handbuch einerseits inhaltlicher Ergänzungen wie die Integration von Verordnungsvorgaben, Erläuterungen zu Verordnungen und weitere Fachweisungen. Andererseits wird das Handbuch einer formellen Überarbeitung unterzogen. Eine Unterscheidung in Vorgaben zur Bilanzierung, Bewertung, Buchführung, Offenle-



gung und statistischen Auswertungen soll die Leser besser durch die umfangreichen Dokumentationen führen.

Mit der Überarbeitung des Handbuches soll gleichzeitig auch der Adressatenkreis vergrössert werden. Das umfassende Handbuch mit einem klar geregelten Aktualisierungsprozess soll künftig zu einem zentralen Führungsinstrument in der finanziellen Steuerung werden.

Ausbau und Neustrukturierung des Handbuchs erfolgen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Neuerungen im Bereich der Rechnungslegung und wird mit der neuen Struktur nutzerfreundlicher.

## **4.6 Kompetenzordnung**

Zur Stärkung der finanziellen Steuerung und des wirtschaftlichen Handelns auf allen Ebenen des Kantons werden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung im FHG stufengerecht für Landrat, Regierungsrat, Direktionen und Dienststellen geregelt. So kann die Entscheidungsfindung und die Beschlussfassung auf der jeweils richtigen Flughöhe gewährleistet und dank stufengerechter Berichterstattung verbessert werden. Die neuen Gesetzesbestimmungen haben keine tiefgreifenden Kompetenzverschiebungen zwischen den kantonalen Behörden zur Folge.

### **4.6.1 Volk**

Für die finanzielle Führung ist der institutionalisierte Einfluss der Stimmberechtigten von Bedeutung. Die verfassungsmässig garantierten direkten Volksrechte bei Ausgabenbeschlüssen des Landrats sind im Kanton Basel-Landschaft vergleichsweise stark ausgebaut. Heute unterstehen Beschlüsse des Landrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 500'000 oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 50'000 dem fakultativen Referendum. Diese im interkantonalen Vergleich tief angesetzten Referendumsgrenzen werden an die neuen Ausgabenkompetenzen von Regierung und Parlament (vgl. § 75 E-KV) angepasst.

Neu werden Beschlüsse des Landrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mio. (bisher CHF 500'000) oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 200'000 (bisher CHF 50'000) auf Begehren von 1'500 Stimmberechtigten einer Volksabstimmung unterbreitet. Die Anzahl der benötigten Unterschriften und die Frist für das Einreichen des Referendums von 8 Wochen bleiben unverändert.

Ein Blick auf die in den letzten 15 Jahren im Kanton Basel-Landschaft eingereichten Finanzreferenden zeigt, dass diese betragsmässige Erhöhung der Referendumsgrenze keine einschränkende Wirkung hat. Seit 1997 wurde kein Finanzreferendum ergriffen, das Ausgabenbeschlüsse des Landrats zum Gegenstand hatte, die betragsmässig unterhalb der neuen Schwellenwerte gelegen sind. Die beantragte Anpassung erscheint so gesehen als vertretbar.

### **4.6.2 Landrat**

Dem Landrat stehen zur Steuerung von Aufgaben und Finanzen verschiedene Instrumente zur Verfügung.

Der Landrat erhält mit dem Aufgaben- und Finanzplan ein modernes Instrument, das die für ihn relevanten Informationen beinhaltet und die mittelfristige Steuerung von Aufgaben und Finanzen ermöglicht. Der AFP zeigt die mittelfristig ausgeglichene Entwicklung von Aufgaben und Finanzen und ist somit Schuldenbremsenkonform. Der Landrat hat gestützt auf seine gesetzliche Verpflichtung sicherzustellen, dass die Vorgaben der §§ 4 und 5 E-FHG eingehalten sind.

Heute kann der Landrat das Regierungsprogramm unverändert oder zusammen mit eigenen Ergänzungs- und Änderungsbeschlüssen genehmigen oder es an den Regierungsrat zurückweisen.

Mit dem AFP-Vorstoss erhält er nun ein zusätzliches Instrument, mit dem er Einfluss auf die mittelfristige Planung nehmen kann. Mit einem AFP-Vorstoss beauftragt er den Regierungsrat Aufgaben oder Finanzen im nächsten AFP zu ändern.

Der Landrat hat weiterhin die Budgethoheit und beschliesst die Budgetkredite pro Dienststelle. Wenn ein Budgetkredit nicht ausreicht, entscheidet der Landrat neu auch über Nachtragskreditbegehren im Bereich der gebundenen Ausgaben. Vorbehalten bleiben die Beschlusskompetenzen des Regierungsrats für Kreditüberschreitungen. Der Landrat wird neu zwei Mal jährlich über Kreditüberschreitungen informiert.

Der Landrat entscheidet über Ausgabenbewilligungen (bisher Verpflichtungskredite) für neue Vorhaben in seiner Kompetenz und über die Erhöhung von Ausgabenbewilligungen (bisher Zusatzkredit). Sie beinhaltet die Verpflichtung des Landrats, sicherzustellen, dass die von ihm für das betreffende Sachgeschäft beschlossenen Beträge in die entsprechenden Budgetkredite und in den Finanzplan eingestellt sind. Diesen genehmigt er zusammen mit dem Budget.

Eine wesentliche Neuerung bildet auch die Berichterstattung an den Landrat. Neu legt der Regierungsrat im Jahresbericht Rechenschaft über die Tätigkeit im Rechnungsjahr ab. Mit dem neuen Jahresbericht werden die heutige Staatsrechnung und der Geschäftsbericht in eine Publikation zusammengefasst. Der Jahresbericht beinhaltet den Geschäftsbericht des Regierungsrates, die Jahresrechnung des Kantons sowie die Berichte der Direktionen, Dienststellen und der übrigen kantonalen Behörden. Der Aufbau des Jahresberichts lehnt sich eng an den AFP an, so dass Vergleichbarkeit (Plan-Ist) und Verständlichkeit für das Parlament entscheidend verbessert werden. Der Jahresbericht wird vom Landrat genehmigt.

Im Zusammenhang mit der Anpassung der Ausgabenkompetenzen des Regierungsrats (§ 75 E-KV) werden die Ausgabenkompetenzen des Landrats angepasst. Dieser beschliesst neue einmalige Ausgaben ab CHF 1 Mio. (bisher CHF 500'000) und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben ab CHF 200'000 pro Jahr (bisher CHF 50'000). Seine Beschlüsse unterliegen neu immer dem fakultativen Referendum.

Die neu konzipierte Schuldenbremse ist der institutionelle Mechanismus, der den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Landrats verbindlich vorgibt. Die neue Schuldenbremse ist zweistufig. Stufe 1 gibt den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung über acht Jahre vor. Die zweite Stufe beinhaltet die Vorgaben für den Abbau eines allfälligen Fehlbetrags zur festgelegten Eigenkapitaluntergrenze. Das Resultat ist ein ausgeglichener Haushalt und ein Stopp der Neuverschuldung.

Kompetenzen des Landrats	Kompetenzen des Regierungsrates:
<p>Mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) erhält der Landrat eine bessere und flächendeckende Transparenz über die mittelfristige Entwicklung von Aufgaben und Finanzen im Kanton. Mit dem AFP-Vorstoss kann der Landrat neu besser auf die mittelfristige Entwicklung Einfluss nehmen.</p> <p>Durch die strengere Regelung bei den Nachtragskrediten wird die Budgetverbindlichkeit verschärft und die Budgethoheit des Landrats gestärkt. Neu sind auch gebundene Ausgaben nachtragskreditpflichtig.</p> <p>Der Landrat beschliesst auf Antrag des Regierungsrates, welche Dienststellen mit Globalbudget geführt werden können.</p>	<p><b>Zu Lasten des Landrats</b></p> <p>Erhöhung der Ausgabenkompetenz der Regierung (CHF 1 Mio. für einmalige, CHF 200'000 für wiederkehrende Ausgaben; vgl. oben)</p> <p>Budgetkredite zukünftig auf Stufe der zweistelligen Kontogruppe pro Dienststelle gesprochen, Möglichkeit zur Einführung von Globalbudget bei einzelnen Dienststellen (vgl. oben)</p> <p>Kompetenz zur Entwidmung von nicht benötigtem Verwaltungsvermögen.</p> <p>Der Regierungsrat ist zukünftig zuständig für die Sicherung der nötigen Liquidität, inkl. Anleihen.</p>

Die wesentlichen Definitionen im Bereich des Ausgabenrechts werden neu im Gesetz und nicht mehr im Dekret verankert.

Der Landrat kann neu bei Investitionsvorhaben auch die damit verbundenen wiederkehrenden Ausgaben beraten und beschliessen.

Die Finanzkommission wird neu über alle Ausgabenbewilligungen des Regierungsrats informiert, die in die Zuständigkeit des Landrats fallen würden, wenn sie als neue Ausgaben eingestuft würden.

Der Regierungsrat legt dem Landrat neu in einem Jahresbericht Rechenschaft ab über die wichtigsten Entwicklungen und seine Geschäftstätigkeit. Dieser wird vom Landrat genehmigt.

#### Zu Lasten der Direktionen

Die unterjährige Steuerung des Regierungsrates wird aufgewertet:

Er entscheidet:

- über Anträge der Direktionen auf Erhöhung von Budgetkrediten (in der Form von Nachtragskreditanträgen).
- über alle Ausgabenbewilligungen unter Vorbehalt der Delegation an die Direktionen.
- über Erhöhungen von Ausgabenbewilligungen, falls die Gesamtsumme in seine Zuständigkeit fallen würde.
- welche Dienststelle nicht ausgeschöpfte Kredite auf das neue Jahr übertragen kann.

**Tabelle 7: Kompetenzen Landrat / Regierungsrat / Direktionen**

### 4.6.3 Regierungsrat

Der Regierungsrat erstellt jährlich den AFP und unterbreitet ihn dem Landrat zur Genehmigung. Er muss dabei gewährleisten, dass die Regeln der Schuldenbremse eingehalten werden. Im Ausnahmefall hat er die Kredite der kantonalen Behörden auf der Aufwandseite linear zu kürzen.

Die Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates werden entsprechend der Anpassung für den Landrat erhöht. Der Regierungsrat beschliesst somit einmalige Ausgaben bis maximal CHF 1 Mio. und jährlich wiederkehrende Ausgaben bis CHF 200'000 (bisher einmalig CHF 50'000).

Budgetkredite werden auf Ebene der zweistelligen Kontogruppe pro Dienststelle gesprochen (bisher 3-stellige Kontogruppe), was den Handlungsspielraum des Regierungsrates ebenfalls vergrössert. Ausserdem kann der Regierungsrat dem Landrat Dienststellen vorschlagen, welche mittels Globalbudget geführt werden sollen.

Neu beschliesst der Regierungsrat über Kreditüberschreitungen. Die Voraussetzungen sind sehr restriktiv formuliert und er kann Kreditüberschreitungen nur in Ausnahmefällen bewilligen. Grundsätzlich muss ein Nachtragskredit beim Landrat eingeholt werden, wenn ein Budgetkredit nicht ausreichend ist.

Nicht mehr benötigtes Verwaltungsvermögen soll der Regierungsrat in Zukunft selbständig in Finanzvermögen umwidmen können, ohne dafür den Landrat um Erlaubnis zu bitten. Ausserdem wird im FHG verankert, dass der Regierungsrat für die Sicherung der notwendigen Liquidität und der Anleihen zuständig ist.

Der Regierungsrat kann neu eine Kreditsperre beschliessen, wenn sich der Saldo der Erfolgsrechnung im laufenden Jahr gegenüber dem Budget verschlechtert. Er informiert die Finanzkommission darüber.

### 4.6.4 Direktionen und Dienststellen

Zur Stärkung der finanziellen Steuerung und des wirtschaftlichen Handelns auf Ebene Direktion und Dienststelle werden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung im FHG klarer zugewiesen als bisher.

Die Direktionen und die Landeskantlei sind insbesondere für die Einhaltung der finanzrechtlichen Vorschriften, sowie für einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den ihnen zur Verfügung

gestellten Budgets und Vermögenswerten. Sie sind verantwortlich, dass die Finanzinformationen in ihrem Bereich in guter Qualität vorliegen. Zudem obliegt ihnen die Erarbeitung des AFP und dessen Umsetzung.

Die Direktionen, die Landeskantlei und die übrigen Behörden werden zudem in Bezug auf die Einhaltung der neuen Schuldenbremse in die Pflicht genommen. Sie planen und steuern Aufgaben und Finanzen integral. Das heisst, dass sie bereits bei der Planung der Aufgaben die Finanzierbarkeit und die finanziellen Konsequenzen berücksichtigen. Ist die Einhaltung der Schuldenbremse trotzdem gefährdet, haben sie sich mit Massnahmen an der Saldoverbesserung zu beteiligen. Führen die vorgeschlagenen Massnahmen nicht zum Ziel, wird auf der Aufwandseite linear gekürzt. In diesem Ausnahmefall bestimmen die Finanzen die Aufgaben. Die Direktionen, die Landeskantlei und die übrigen kantonalen Behörden haben die Kürzungen im Verhältnis zum Gesamtaufwand im ersten AFP-Jahr beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand vorzunehmen. Die Kürzungen beim Transferaufwand müssen bis zum dritten AFP-Jahr umgesetzt werden.

Die jeweiligen Linienvorgesetzten nehmen das Controlling im Rahmen ihrer Führungsverantwortung wahr. Die Führungskraft als Entscheidungsträger ist verantwortlich für die Resultate in ihrem Bereich und hat damit auch die inhaltliche Verantwortung für den Controlling-Prozess. Tätigkeiten wie Planen, Entscheiden, In-Gang-Setzen und Kontrollieren fallen in den Kompetenzbereich einer Führungskraft.

Neu werden den Dienststellen Budgetkredite in der Erfolgsrechnung auf Ebene der 2-stelligen Kontengruppe zur Verfügung gestellt. In der Investitionsrechnung wird der Budgetkredit für die Summe der Investitionsausgaben pro Dienststelle beschlossen. Dies ermöglicht den Dienststellen innerhalb eines Budgetkredits Verschiebungen zwischen einzelnen Vorhaben in eigener Kompetenz vorzunehmen.

Die Dienststellenleitenden sind umgekehrt dazu verpflichtet, ihre Aufgaben mit den verfügbaren Budgetkrediten zu erfüllen. Wenn ein Budgetkredit trotzdem überschritten wird, muss das Nachtragskreditbegehren durch die Direktion selbst im Landrat vertreten werden.

Wer einen Budgetkredit nicht einhält und weder einen Nachtragskredit noch eine Kreditüberschreitung beantragt, verstösst gegen finanzrechtliche Vorschriften und wird dazu verpflichtet, gegenüber dem Regierungsrat Rechenschaft abzulegen. Der Regierungsrat wird im Rahmen seiner Berichterstattung gegenüber dem Landrat diesbezüglich für die nötige Transparenz sorgen.

Im Bereich der Ausgabenbewilligung wird der Regierungsrat einen Teil seiner Kompetenzen verwaltungsintern delegieren. Die Direktionen und Dienststellen erhalten dadurch einen grösseren Handlungsspielraum, welcher im Gegenzug aber erhöhte Verantwortlichkeit mit sich bringt.

Bevor finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden können, muss beim zuständigen Organ eine Ausgabenbewilligung eingeholt werden. Wer eine Ausgabenbewilligung erhält, ist verantwortlich dafür, dass das Vorhaben im Rahmen der bewilligten Mittel umgesetzt wird. Falls der bewilligte Betrag nicht ausreicht, muss eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung eingeholt werden.

Schliesslich sind die Direktionen zuständig für die Kontrolle und die Abrechnung der in ihrem Bereich bewilligten Ausgabenbewilligungen. Genauer wird hierzu die Finanzhaushaltsverordnung regeln.

Die spezifischen Aufgaben der Finanz- und Kirchendirektion sowie der Bau- und Umweltschutzdirektion werden in den Erläuterungen zu den §§ 60 und 61 vertieft.

Gesetzliche Anpassungen auf Ebene Direktion und Dienststelle sind insbesondere wie folgt vorgesehen:

Bereich	Veränderung
Controlling	Gesetzliche Verpflichtung zum Controlling durch die Linienvorgesetzten
Budget und AFP	Budgetkredite neu auf Ebene der 2-stelligen Kontengruppen und für Investitionsausgaben pro Dienststelle Umsetzung der linearen Kürzungen, wenn die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet ist.
Kreditrecht	Pflicht zu Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen auch bei gebundenen Ausgaben Bei projektspezifischen Verzögerungen sind Kreditübertragungen möglich
Globalbudgets	Möglichkeit von Globalbudgets
Leistungsaufträge	Neue Positionierung der Leistungsaufträge als Führungsinstrument der Direktionen
Ausgaben	Pflicht zu Ausgabenbewilligungen
Finanz- und Kirchendirektion	Verankerung der Zuständigkeiten im Bereich der Finanzhaushaltsrechts
Bau- und Umweltschutzdirektion	Verankerung der Kompetenzen im Bereich Investitionsprogramm und Bewirtschaftung von Immobilien.

**Tabelle 8: Kompetenzen der Direktionen**

## 5 Verbindung von Verfassungsänderung und Gesetzesvorlage

Die vorliegende Revision des Finanzhaushaltsgesetzes bedingt eine Änderung der Kantonsverfassung. Wird die Verfassungsvorlage abgelehnt oder in entscheidenden Punkten verändert, so muss die Gesetzesvorlage überarbeitet werden.

Da die Verfassungsvorlage nur im Gesamtkontext der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes zu verstehen ist, soll die Verfassungsvorlage dem Volk zusammen mit der Gesetzesvorlage unterbreitet werden. Der Regierungsrat beantragt entsprechend die Unterstellung der Gesetzesvorlage unter die obligatorische Volksabstimmung (vgl. § 30 Abs. 1 Bst. b KV).

Die Volksabstimmung findet gemäss Planung im September 2016 statt. Der Regierungsrat kann dann die neuen rechtlichen Grundlagen rechtzeitig in Kraft setzen, so dass der Landrat im Dezember 2016 den AFP genehmigen kann, der erstmals für die Jahre 2017 – 2020 erstellt wird. Dieser Terminplan ist sehr eng. Für den Fall, dass er nicht eingehalten werden kann oder dass die vorliegende Vorlage an der geplanten Volksabstimmung am 25. September 2016 scheitern sollte, werden die rechtlichen Voraussetzungen für den erstmaligen Beschluss des AFP im Dezember 2016 abgeklärt.

## 6 Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“; Gegenvorschlag

### 6.1 Verlängerung der Behandlungsfrist von Initiative und Gegenvorschlag

Die in dieser Vorlage enthaltenen Änderungen der Kantonsverfassung in Bezug auf die neue Schuldenbremse entsprechen dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“, den der Regierungsrat am 21. Oktober 2014 an den Landrat überwiesen hat (vgl. [LRV 2014/348](#)). Diese Vorlage war mehrfach Gegenstand der Beratungen der Finanzkommission. Das Initiativkomitee hat sich am 23. April 2015 schriftlich damit einverstanden

erklärt, die Behandlungsfrist für die formulierte Verfassungsinitiative bis am 31. Dezember 2015 zu verlängern. Der Regierungsrat hat am 5. Mai 2015 die Vorlage betreffend Verlängerung der Behandlungsfrist an den Landrat überwiesen. Die vorliegende Vorlage betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) wird gemäss Planung im Dezember 2015 an den Landrat überwiesen. Wenn der Landrat dem Gesuch um Verlängerung der Behandlungsfrist zustimmt, kann am 25. September 2016 gleichzeitig über die formulierte Verfassungsinitiative und die vorliegende Vorlage betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes abgestimmt werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat mit dieser Vorlage eine Schuldenbremse. Diese enthält im Vergleich zum Gegenvorschlag in LRV Nr. 2014/348 ein weiteres Element als Antwort zur Verfassungsinitiative. In § 18 E-FHG wird neu vorgeschrieben, dass lineare Aufwandkürzungen vorgenommen werden müssen, falls bei der Erstellung des AFP-Entwurfs die Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs gemäss § 4 Abs. 1 oder der Erhalt des Eigenkapitals gemäss § 5 Abs. 1 nicht erfüllt werden.

Diese tiefgreifende Sanktion der neuen Schuldenbremse ersetzt den Automatismus der befristeten Steuererhöhungen bei der geltenden Defizitbremse. Der Regierungsrat stellt damit der formulierten Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung eine Regelung gegenüber, die praxistauglich ist und wirksam zum nachhaltigen Ausgleich der Staatsfinanzen beitragen wird.

Die Initiative sieht bei einer Unterschreitung der Eigenkapitalgrenze lineare Kürzungen im kommenden Geschäftsjahr vor. Mit den geforderten kurzfristigen, linearen Ausgabenkürzungen wird es aber nicht möglich sein, die Staatsfinanzen nachhaltig auszugleichen. Bereits eingegangene Verpflichtungen oder Ausgaben, die an übergeordnetes Bundesrecht und Staatsverträge gebunden sind, können nicht einfach kurzfristig gekürzt werden. Der Kanton würde damit seine Glaubwürdigkeit als Vertragspartner aufs Spiel setzen.

Fragen wirft die praktische Umsetzung der kurzfristigen linearen Kürzungen der Verfassungsinitiative auf. Als Beispiel: Zum Zeitpunkt der Ausweisung einer Unterdeckung des Eigenkapitals in der Staatsrechnung 2014, wäre das Budget 2015 bereits vom Landrat beschlossen. Die Kürzungen wären also frühestens während des Budgetprozesses 2016 möglich.

Der Regierungsrat beantragt mit dieser Vorlage eine differenzierte zeitliche Staffelung für die linearen Kürzungen, welche im Gegensatz zur Verfassungsinitiative eine Stärkung der mittelfristigen Optik der strategischen Steuerung der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen ermöglicht:

- Im ersten Planjahr erfolgen die linearen Kürzungen auf Ebene Regierungsrat bereits während der Planung beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand. Dieser Bereich auf der Aufwandseite liegt in der Kompetenz des Regierungsrates, der rasch handeln kann.
- Beim Transferaufwand erfolgen die Kürzungen bis zum dritten Planjahr. Die Umsetzung der linearen Kürzungen setzt in vielen Fällen eine Gesetzesänderung voraus, was entsprechend Zeit beansprucht. Die gesetzte Frist gewährleistet die Handlungsfreiheit, und die Massnahmen können zeitlich gestaffelt umgesetzt werden. Die Wirkung muss spätestens im bzw. ab den dritten AFP-Jahr eintreten. Der Beschluss darüber fällt in die Kompetenz des Landrats. Er wird im AFP darüber informiert.

Mit diesem Vorschlag berücksichtigt der Regierungsrat den zeitlichen Handlungsspielraum.

## 6.2 Text der formulierten Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung

Die formulierte Verfassungsinitiative hat den folgenden Wortlaut:

*Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:*

### *§ 129 Absätze 4 bis 8*

- 4 Der Höchstbetrag der Ausgaben und Aufwendungen im Voranschlag richtet sich nach den geschätzten Einnahmen.*
- 5 Bei ausserordentlichem Bedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 4 angemessen erhöht werden. Eine Erhöhung bedarf einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.*
- 6 Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Ausgaben und Aufwendungen die Einnahmen, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren mittels Aufwands- bzw. Ausgabenkürzungen zu kompensieren.*
- 7 Der Kanton sorgt für ein tragfähiges Eigenkapital, welches mindestens einen Fünfundzwanzigstel der Ausgaben und Aufwendungen der zuletzt abgeschlossenen Staatsrechnung umfasst. Ergibt der Finanzplan eine Unterschreitung dieses Mindestwerts, sind die Ausgaben und Aufwendungen für das nächstfolgende Geschäftsjahr linear so zu kürzen, dass dieser Mindestwert nicht unterschritten wird.*
- 8 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.*

### *§ 131 Absätze 2 bis 4*

- 2 Die Einführung neuer kantonaler Steuern bedarf einer Verfassungsänderung. Diese ist gleichzeitig mit den gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dem Volk vorzulegen. Sowohl die Verfassungsänderung als auch die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.*
- 3 Erhöhungen kantonaler Steuern bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder. Durch den Landrat beschlossene Steuererhöhungen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung, welche innert sechs Monaten seit dem Landratsbeschluss anzusetzen ist.*
- 4 Werden die Einführung neuer oder die Erhöhung bestehender kantonaler Steuern mittels Volksinitiative anbegehrt, kommt das Erfordernis des qualifizierten Mehrs für Landratsbeschlüsse nach den Absätzen 1 und 2 nicht zur Anwendung und richten sich Verfahren und Beschlussfassung nach § 28 und 29.*

## 6.3 Zielsetzung der formulierten Verfassungsinitiative

Die formulierte Verfassungsinitiative verfolgt das Ziel, die bestehende Defizitbremse des Kantons (§ 32a und § 32b des Finanzhaushaltsgesetzes) zu ergänzen, zu verschärfen und verfassungsrechtlich zu verankern. Sie verlangt, dass sich die Ausgaben und Aufwendungen im Voranschlag nach den geschätzten Einnahmen richten. Bei ausserordentlichem Bedarf kann der Landrat mit Zweidrittels-Mehrheit höhere Ausgaben beschliessen; der Fehlbetrag muss aber in den kommen-

den Jahren kompensiert werden. So soll der Verfassungsauftrag, wonach der Finanzhaushalt auf Dauer ausgeglichen sein soll, konkretisiert werden.

Gemäss Initiativtext darf das Eigenkapital nicht unter einen Fünfundzwanzigstel (entspricht 4 %) der Ausgaben und Aufwendungen der zuletzt abgeschlossenen Staatsrechnung sinken. Ergibt der Finanzplan eine Unterschreitung dieses Mindestwerts, sind die Ausgaben und Aufwendungen für das nächstfolgende Geschäftsjahr linear so zu kürzen, dass dieser Mindestwert nicht unterschritten wird.

Zusätzlich verlangt die Initiative eine substantielle Erhöhung der verfassungsrechtlichen Hürden für die Einführung neuer Steuern und für Steuererhöhungen. Würde die Initiative angenommen, wäre dafür neu eine Zweidrittels-Mehrheit anstelle des einfachen Mehrs nötig, und es müsste in jedem Fall eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

#### **6.4 Nachteile der Initiative aus Sicht des Regierungsrates**

Der Vorschlag der Initianten fordert eine kurzfristig orientierte, jährliche Regelung und lehnt sich damit teilweise an das Modell des Bundes an. Er hat jedoch im Vergleich zum Bundesmodell gewichtige Nachteile. So beinhaltet das Modell des Bundes einen Konjunkturfaktor, welcher den Ausgabenplafond in Abhängigkeit zum Wirtschaftswachstum vorgibt. So müssen in konjunkturell guten Zeiten Überschüsse erzielt werden, in schlechten Zeiten sind Defizite zugelassen. Dieser Faktor fehlt im Modell der Verfassungsinitiative. Die Konsequenz wäre eine prozyklische Ausgabenpolitik: In konjunkturell schlechten Jahren würden die regionale Wirtschaft und damit auch die regionalen KMU durch Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand zusätzlich geschwächt. Zudem werden im Bundesmodell die Gesamtausgaben gesteuert (Betriebs- und Investitionsausgaben), während bei der Verfassungsinitiative unklar ist, ob sie sich auf den Aufwand in der Erfolgsrechnung beschränkt oder ob sie die Ausgaben in der Investitionsrechnung ebenfalls einbezieht.

Der Initiativtext sieht bei einer Unterschreitung der Eigenkapitalgrenze lineare Kürzungen im kommenden Geschäftsjahr vor. Kurzfristige lineare Ausgabenkürzungen widersprechen aber einer mittelfristigen Optik der strategischen Steuerung der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen, welche der Regierungsrat verfolgt und mit dem Programm zur „Stärkung der finanziellen Steuerung“ weiter entwickelt hat. Sie würden sich stark negativ auf die Planungssicherheit des Kantons sowie auf die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung auswirken. Zudem führen sie zu der bereits oben ausgeführten, prozyklischen Ausgabenpolitik.

Diese Forderung der Initiative ist in dieser Form wohl auch nur schwer umsetzbar. So können u.a. gebundene Aufgaben gemäss Bundesgesetzgebung nicht kurzfristig linear gekürzt werden. Bereits eingegangene Verpflichtungen können nicht kurzfristig gekündigt werden, da der Kanton damit seine Glaubwürdigkeit als Vertragspartner aufs Spiel setzen würde. Fragen wirft die praktische Umsetzung auf. Als Beispiel: Zum Zeitpunkt der Ausweisung einer Unterdeckung des Eigenkapitals in der Staatsrechnung 2014, wäre das Budget 2015 bereits vom Landrat beschlossen. Die Kürzungen wären also frühestens während des Budgetprozesses 2016 möglich. In der Regel setzen Ausgabenkürzungen einen Aufgabenverzicht oder eine Reduktion des Angebots voraus. Dies bedingt entsprechende Gesetzesänderungen. Diese können aufgrund des politischen Prozesses (Ausarbeitung Landratsvorlage, Vernehmlassung, politische Beratung, Referendumsfrist) nicht im geforderten Geschäftsjahr umgesetzt werden, sondern erst nach deren Inkraftsetzung, was erwartungsgemäss mehr als ein Jahr benötigt. Der Verfassungsartikel § 129 Abs. 7 wäre folglich faktisch in dieser Form nicht umsetzbar.

Der Verankerung einer Zweidrittels-Mehrheit für die Einführung neuer Steuern sowie für die Erhöhung bestehender Steuern steht der Regierungsrat ablehnend gegenüber. Dies würde eine massive Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Landrates bedeuten. Ein gänzlicher Aus-



schluss von Ertragssteigerungen wäre eine zu einseitige Lösung. Zwar will auch der Regierungsrat den Ausgleich des Staatshaushaltes über den Aufwand und die Ausgaben erreichen. Bei einem grossen Mehraufwand (z.B. ohne Selbstverschulden durch Aufgabenwachstum!) wird eine reine Aufwandreduktion innert nützlicher Frist aber nicht genügen.

Zu weiteren Punkten der Initiative nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

- Aus dem Initiativtext geht nicht klar hervor, ob auch die Investitionsausgaben unter die neue Schuldenbremse fallen. Im Initiativtext werden Ausgaben und Aufwand quasi synonym verwendet. Andererseits ist lediglich von Einnahmen (und nicht von Ertrag) die Rede. Es entsteht somit eine grosse Unsicherheit bei der Auslegung und bei der Umsetzung der Initiative. Bei einer Steuerung über die Selbstfinanzierung oder über die Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung besteht jedoch die Gefahr, dass kurzfristig über die Investitionen gespart wird, und so mittelfristig ein hoher Investitionsstau entsteht, ohne dass die Erfolgsrechnung tatsächlich saniert wird.
- In § 129 Abs. 4 des Initiativtextes fehlt der Hinweis, ob diese Regelung jährlich zur Anwendung gelangt, oder ob sie eine mittelfristige Perspektive beinhaltet. Die daran anschliessenden Absätze lassen darauf schliessen, dass es sich wohl um eine jährliche Regelung handelt. Dies würde, wie schon oben erwähnt, zu einer prozyklischen Ausgabenpolitik mit Nachteilen für die regionale Wirtschaft führen.
- Der Initiativtext verlangt auf Verfassungsstufe die Verankerung einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 des Landrates für Steuererhöhungen. Zudem würde bei Steuererhöhungen immer das obligatorische Referendum zum Tragen kommen (vgl. § 131 Abs. 3 KV). Es fehlt jedoch die Präzisierung der Art der Steuererhöhungen. Ist damit die Erhöhung der Steuersätze gemeint? Oder ist beispielsweise auch eine betragsmässige Verringerung oder Einschränkung von steuerlichen Abzügen gemeint, welche indirekt einer Steuererhöhung gleichkommen können? Als illustratives Beispiel sei hier die Einführung eines Selbstbehaltes bei den abzugsfähigen Krankheitskosten bei der Einkommenssteuer erwähnt. Der Landrat hat dies bisher als indirekte Steuererhöhung gedeutet und deshalb auch verworfen. Als zweites Beispiel kann auf Bundesebene die Abstimmungsvorlage über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI-Vorlage) dienen, wo insbesondere bei den einkommensteuerlich abzugsfähigen Berufskosten die Beschränkung des Fahrtkostenabzugs auf 3'000 Franken sich individuell steuererhöhend auswirken kann. Zwar würde dies eine Mehrheit der berufstätigen Steuerpflichtigen nicht treffen – wo aber liegt die Grenze der Betroffenheit, welche noch nicht als allgemeine Steuererhöhung empfunden würde? Was, wenn diese Art von indirekter Steuererhöhung von der Steuerharmonisierung (via Steuerharmonisierungsgesetz) vorgegeben wird, die Stimmbevölkerung dies hingegen ablehnt? Die Regierung müsste in solchen Fällen trotz Volksentscheid auf dem Verordnungsweg einen steuerharmonisierungskonformen Zustand beschliessen.

### **6.5 Inhaltlicher Vergleich der formulierten Verfassungsinitiative mit dem vorliegenden Vorschlag des Regierungsrates für eine Schuldenbremse**

Der Vorschlag des Regierungsrates regelt in der Kantonsverfassung wie gesagt die Grundsätze der neu konzipierten Schuldenbremse. Die Konkretisierungen nimmt der Landrat per Gesetz vor. Die entsprechenden Gesetzesartikel werden mit dem vorliegenden Entwurf des totalrevidierten FHG beantragt.

Der Vorschlag des Regierungsrates beinhaltet wie die Verfassungsinitiative keinen Konjunkturfaktor. Er berücksichtigt aber konjunkturelle Schwankungen mit der Vorgabe, dass der Finanzhaushalt über die Zeitspanne von 8 Jahren auszugleichen ist. Dies heisst jedoch nicht, dass es 8 Jahre

dauern darf, Fehlbeträge abzubauen. Der Zeitraum von 8 Jahren setzt sich jeweils aus 3 Rechnungsjahren, 2 Budgetjahren (dem laufenden und dem kommenden) und 3 Finanzplanjahren zusammen. Er umfasst demnach also auch Teile der Vergangenheit. Aufwandkürzungen müssen somit faktisch innerhalb von jeweils 3 Finanzplanjahren umgesetzt werden. Diese im Vergleich zur Verfassungsinitiative längere Frist kann dazu genutzt werden, die Aufwandreduktionen inhaltlich und zeitlich gezielt zu priorisieren und umzusetzen. Bei der in der Verfassungsinitiative geforderten Frist von einem Jahr wäre die Gefahr gross, dass jeweils lediglich „Feuerwehrrübungen“ durchgeführt würden. Damit bestünde kaum Raum, die Dynamik einzelner Aufwandpositionen grundlegend und langfristig orientiert anzugehen.

Auch dank der im Vorschlag des Regierungsrates vorgesehenen Frist von 5 Jahren für die Abtragung eines allfälligen Fehlbetrags zur Untergrenze des Eigenkapitals mit möglicher Verlängerung können mit dem Vorschlag des Regierungsrates finanzielle Ausnahmefälle wie z.B. die Ausfinanzierung der Pensionskasse besser aufgefangen werden, als mit den Vorgaben der Verfassungsinitiative.

Der Regierungsrat sieht die Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung mittel- bis langfristig als am erfolgsversprechendsten an und verzichtet daher bewusst auf einen Einbezug der Investitionen. Im Gegensatz zu einer Steuerung über die Selbstfinanzierung oder über die Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung besteht kein Risiko, dass aus Spargründen kurzfristig Investitionen gekürzt werden, und deshalb mittelfristig ein grosser Investitionsstau entsteht, ohne dass die Erfolgsrechnung tatsächlich saniert wird. Hingegen will der Regierungsrat gesetzlich verankern, dass er jährlich das maximale Investitionsvolumen für die vier Finanzplanjahre im Hinblick auf eine angemessene Selbstfinanzierung im Voraus festlegt.

Die Initiative sieht bei einer Unterschreitung der Eigenkapitalgrenze lineare Kürzungen im kommenden Geschäftsjahr vor. Mit den geforderten kurzfristigen, linearen Ausgabenkürzungen wird es aber nicht möglich sein, die Staatsfinanzen nachhaltig auszugleichen. Bereits eingegangene Verpflichtungen oder Ausgaben, die an übergeordnetes Bundesrecht und Staatsverträge gebunden sind, können nicht einfach kurzfristig gekürzt werden. Der Kanton würde damit seine Glaubwürdigkeit als Vertragspartner aufs Spiel setzen.

Der Regierungsrat beantragt daher eine differenzierte zeitliche Staffelung für die linearen Kürzungen, welche eine Stärkung der mittelfristigen Optik der strategischen Steuerung der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen im Gegensatz zur Verfassungsinitiative ermöglicht:

- Im ersten Planjahr erfolgen die linearen Kürzungen beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand. Dieser Bereich liegt in der Kompetenz des Regierungsrates, der rasch handeln kann.
- Beim Transferaufwand erfolgen die Kürzungen bis zum dritten Planjahr. Die Umsetzung der linearen Kürzungen setzt in vielen Fällen eine Gesetzesänderung voraus, was entsprechend Zeit beansprucht. Die gesetzte Frist gewährleistet die Handlungsfreiheit, und die Massnahmen können zeitlich gestaffelt umgesetzt werden. Die Wirkung muss spätestens im bzw. ab den dritten AFP-Jahr eintreten. Der Beschluss darüber fällt in die Kompetenz des Landrats. Er wird im AFP darüber informiert.

## **6.6 Gegenüberstellung Initiativtext und Vorschlag des Regierungsrates**

In der folgenden Tabelle werden die Initiative und der Vorschlag des Regierungsrates einander direkt gegenübergestellt. Die zentralen Gemeinsamkeiten und Differenzen werden kommentiert.

Änderungen der Kantonsverfassung gemäss Initiativtext	Änderungen der Kantonsverfassung und des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss Vorschlag des Regierungsrates	Kommentar
<p><b>§ 129 Abs. 4</b></p> <p>Der Höchstbetrag der Ausgaben und Aufwendungen im Voranschlag richtet sich nach den geschätzten Einnahmen.</p>	<p><b>§ 129 Abs. 1 KV</b></p> <p>Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. <del>Auf die Dauer soll er ausgeglichen sein.</del></p> <p><b>§ 129 Abs. 1<sup>bis</sup> KV</b></p> <p>Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen.</p> <hr/> <p><b>§ 4 Abs. 1 FHG</b></p> <p>1 Der Landrat hat die Erfolgsrechnung über den Zeitraum von 8 Jahren auszugleichen. Massgebend sind die vergangenen 4 Jahre und die kommenden 4 Jahre.</p> <p><b>§ 4 Abs. 1 FHG</b></p> <p>Wächst die Wirtschaft im Budgetjahr voraussichtlich stärker als der langfristige Trend, ist wenn immer möglich ein Ertragsüberschuss zu budgetieren.</p> <p><b>§ 14 Abs. 2 FHG</b></p> <p>Er legt darin im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad jährlich das maximale Investitionsvolumen fest und nimmt eine Priorisierung der Investitionsvorhaben vor.</p>	<p>Es besteht mittelfristig keine Diskrepanz zwischen Initiative und Gegenvorschlag. Bei der Initiative kommt aber nicht ganz klar zum Ausdruck, ob der Ausgleich jährlich oder mittelfristig anzustreben ist.</p> <p>Die Regelung gilt gemäss im Vorschlag des Regierungsrates nur für die Erfolgsrechnung, bei der Initiative ist dies unklar (Aufwand und Ausgaben werden quasi synonym verwendet). Die ausführenden Gesetzesbestimmungen sehen jedoch 2 zusätzliche Bestimmungen vor (auf Ebene Gesetz):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In konjunkturell guten Zeiten soll, von Sonderfaktoren abgesehen, ein Überschuss erzielt werden.</li> <li>• Der Regierungsrat legt im Aufgaben- und Finanzplan ein maximales Investitionsvolumen für die kommenden 4 Jahre fest.</li> </ul> <p>➤ <b>Die Initiative und der Vorschlag des Regierungsrates sind sich in diesen Punkten sehr ähnlich.</b></p>
<p><b>§ 129 Abs. 5</b></p> <p>Bei ausserordentlichem Bedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 4 angemessen erhöht werden. Eine Erhöhung bedarf einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.</p>	<p><b>§ 4 Abs. 2 FHG</b></p> <p>Er kann in begründeten Fällen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder aussergewöhnliche Aufwände und Erträge von der Berechnung gemäss Absatz 1 ausnehmen.</p>	<p>Diese Klausel tritt bei ausserordentlichen Ertragsausfällen oder ausserordentlichem Mehraufwand in Kraft. Im Vergleich zur Initiative können bei Vorschlag des Regierungsrates auch ausserordentliche Erträge (in der Vergangenheit z.B. die Einnahmen aus dem SNB-Gold) ausgenommen werden.</p> <p>➤ <b>Die Initiative und der Vorschlag des Regierungsrates sind in diesem Punkt praktisch identisch. Unterschiede liegen nur in der Formulierung bzw. in der Wortwahl.</b></p>

Änderungen der Kantonsverfassung gemäss Initiativtext	Änderungen der Kantonsverfassung und des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss Vorschlag des Regierungsrates	Kommentar
<p><b>§ 129 Abs. 6</b></p> <p>Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Ausgaben und Aufwendungen die Einnahmen, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren mittels Aufwands- bzw. Ausgabenkürzungen zu kompensieren.</p>	<p><b>§ 4 Abs. 4 FHG</b></p> <p>Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, werden Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert.</p>	<p>Auch diese Vorgaben sind sehr ähnlich. Während gemäss Initiative nur Ausgaben-/Aufwandkürzungen vorgesehen sind, müssen gemäss Vorschlag des Regierungsrates Aufwandkürzungen vor Einnahmenerhöhungen priorisiert werden.</p> <p>Ein gänzlicher Ausschluss von Ertragssteigerungen (nicht nur Steuern!) wäre eine zu einseitige Lösung. Bei grossem Mehraufwand (auch ohne Selbstverschulden!) wird eine reine Aufwandreduktion innert nützlicher Frist nicht ausreichend sein.</p> <p>Das Modell der Initianten basiert auf Rechnungswerten, der Modellvorschlag des Regierungsrates auf Planwerten. Dies ergibt einen unterschiedlichen Zeithorizont.</p> <p>➤ <b>Die Initiative und der Vorschlag des Regierungsrates sind sich in diesem Punkt relativ ähnlich.</b></p>
<p><b>§ 129 Abs. 7</b></p> <p>Der Kanton sorgt für ein tragfähiges Eigenkapital, welches mindestens einen Fünfundzwanzigstel der Ausgaben und Aufwendungen der zuletzt abgeschlossenen Staatsrechnung umfasst. Ergibt der Finanzplan eine Unterschreitung dieses Mindestwerts, sind die Ausgaben und Aufwendungen für das nächstfolgende Geschäftsjahr linear so zu kürzen, dass dieser Mindestwert nicht unterschritten wird.</p>	<p><b>§ 129 Abs. 1<sup>ter</sup> KV</b></p> <p>Unterschreitet das Eigenkapital einen im Gesetz genannten Betrag, ist der Fehlbetrag mittelfristig zu beseitigen.</p> <p><b>§ 5 Abs. 1-3 FHG</b></p> <p><sup>1</sup> Das Eigenkapital soll mindestens 4 % des Gesamtaufwandes des Kantons betragen.</p> <p><sup>2</sup> Unterschreitet das Eigenkapital die Grenze gemäss Absatz 1, ist der fehlende Betrag innerhalb von 5 Jahren abzutragen.</p> <p><sup>3</sup> Der Landrat kann in begründeten Fällen die Frist gemäss Absatz 2 mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder verlängern.</p> <p><b>§ 17 Abs. 2 FHG</b></p> <p>Er hat den AFP so auszu-</p>	<p>Die Bestimmungen stimmen darin überein, dass als 2. Stufe nach der mittelfristig ausgeglichenen Rechnung eine Sicherung des Eigenkapitals stattfindet. Die Schwelle ist identisch (1/25 resp. 4% des Gesamtaufwands).</p> <p>Grosse Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich der Fristigkeit und der Massnahmen.</p> <p>Gemäss Initiative darf keine Unterschreitung stattfinden, gemäss Gegenvorschlag bliebe 5 Jahre Zeit, den Schwellenwert wieder zu erreichen. In Ausnahmefällen könnte die Frist verlängert werden.</p> <p>Eine Abtragung des Fehlbetrags innerhalb eines Jahres kann je nach dessen Höhe nicht machbar sein (vgl. Ausfinanzierung Reform berufliche Vorsorge). Zudem wird auch die konjunkturelle Entwicklung nicht berücksichtigt. Es besteht daher die Gefahr einer prozyklischen Ausgabenpolitik. Diesen Anforderungen werden der Gegenvorschlag sowie die ausführenden Gesetzesbestimmungen gerecht. Aber diese priorisieren Ausgabenkürzungen, an denen sich alle Direktionen zu beteiligen haben. Die bisherigen automatischen Steuererhöhungen werden im Gegenvorschlag gestrichen. Eine Tür für Steuererhöhungen bliebe in den ausführenden Gesetzesbestimmungen zum Gegenvorschlag aber – im</p>

Änderungen der Kantonsverfassung gemäss Initiativtext	Änderungen der Kantonsverfassung und des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss Vorschlag des Regierungsrates	Kommentar
	<p>gestalten, dass der mittelfristige Ausgleich gemäss § 4 Absatz 1 oder der Erhalt des Eigenkapitals gemäss § 5 Absatz 1 gewährleistet ist.</p> <p><b>§ 18 Lineare Kürzungen</b></p> <p><sup>1</sup> Erfüllt der Entwurf des AFP die Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs gemäss § 4 Absatz 1 oder der Erhalt des Eigenkapitals gemäss § 5 Absatz 1 nicht, so sind die Aufwände bei den kantonalen Behörden unter Beachtung von § 4 Absatz 4 linear zu kürzen.</p> <p><sup>2</sup> Die kantonalen Behörden haben die Kürzungen im Verhältnis zum Gesamtaufwand wie folgt umzusetzen:</p> <p>a. im ersten AFP-Jahr beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand,</p> <p>b. bis zum dritten AFP-Jahr beim Transferaufwand.</p>	<p>Gegensatz zur Initiative - für ausserordentliche Fälle als ultima ratio offen.</p> <p>Der zweite Unterschied besteht in den Massnahmen. Die Forderung nach linearen Ausgabenkürzungen für das nächstfolgende Geschäftsjahr stellt den Hauptunterschied der beiden Stossrichtungen dar. Diese ist in der geforderten Form nur schwer umsetzbar. So können u.a. gebundene Aufgaben gemäss Bundesgesetzgebung nicht kurzfristig linear gekürzt werden.</p> <p>Problematisch ist die praktische Umsetzung. Als Beispiel: Zum Zeitpunkt der Ausweisung einer Unterdeckung des Eigenkapitals in der Staatsrechnung 2014, wäre das Budget 2015 bereits vom Landrat beschlossen. Die Kürzungen wären also frühestens während des Budgetprozesses 2016 möglich.</p> <p>Auch der Vorschlag des Regierungsrates nimmt das Element der linearen Kürzungen aus. Die Aufwandskürzungen erfolgen bei den Direktionen, der Landeskantlei sowie den weiteren kantonalen Behörden linear im Verhältnis zum Gesamtaufwand. Diese Kürzungen sind im ersten AFP-Jahr beim Personal sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand vorzunehmen und bis zum dritten AFP-Jahr beim Transferaufwand. Damit wird der unterschiedlichen Handlungsfreiheit bei der Art des Aufwandes Rechnung getragen.</p> <p>➤ <b>Auch wenn die Stossrichtungen von Initiative, Gegenvorschlag sowie der ausführenden Gesetzesbestimmungen in etwa gleich sind, bestehen in diesem Punkt Unterschiede, insbesondere was die Fristen angeht. Die Initiative und der Vorschlag des Regierungsrates sind diesbezüglich unterschiedlich.</b></p>
<p><b>§ 129 Abs. 8</b></p> <p>Das Gesetz regelt die Einzelheiten.</p>		<p>Die gesetzlichen Einzelheiten sind im Gegenvorschlag sowie in den ausführenden Gesetzesbestimmungen bereits enthalten.</p> <p>Die gesetzliche Umsetzung könnte bei fast allen Bestimmungen auch für die Auslegung der Initiative verwendet werden.</p> <p>Nur bei § 129 Abs. 7 wäre dies nicht möglich.</p>
<p><b>§ 131</b></p> <p><u>(Bestehende Formulierung)</u></p>	<p><i>Der Gegenvorschlag sieht diesbezüglich keine Regelungen vor.</i></p>	<p>Der Initiativtext verlangt auf Verfassungsstufe die Verankerung einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 des Landrats für den Beschluss von Steuererhöhungen. Zudem würde bei Steuererhöhungen</p>

Änderungen der Kantonsverfassung gemäss Initiativtext	Änderungen der Kantonsverfassung und des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss Vorschlag des Regierungsrates	Kommentar
<p><b>Abs. 2</b></p> <p><u>Die Einführung neuer kantonaler Steuern bedarf einer Verfassungsänderung. Diese ist gleichzeitig mit den gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dem Volk vorzulegen.</u> Sowohl die Verfassungsänderung als auch die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.</p> <p><b>Abs. 3</b></p> <p>Erhöhungen kantonaler Steuern bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder. Durch den Landrat beschlossene Steuererhöhungen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung, welche innert sechs Monaten seit dem Landratsbeschluss anzusetzen ist.</p> <p><b>Abs. 4</b></p> <p>Werden die Einführung neuer oder die Erhöhung bestehender kantonaler Steuern mittels Volksinitiative angebeht, kommt das Erfordernis des qualifizierten Mehrs für Landratsbeschlüsse nach den Absätzen 1 und 2 nicht zur Anwendung und richten sich Verfahren und Beschlussfassung nach § 28 und 29.</p>		<p>immer das obligatorische Referendum zum Tragen kommen (vgl. § 131 Abs. 3 KV).</p> <p>Es fehlt jedoch die Präzisierung der Art der Steuererhöhungen. Ist damit die Erhöhung der Steuersätze gemeint? Oder ist beispielsweise auch eine betragsmässige Verringerung oder Einschränkung von steuerlichen Abzügen gemeint, welche indirekt einer Steuererhöhung gleichkommen können? Als illustratives Beispiel sei hier die Einführung eines Selbstbehaltes bei den abzugsfähigen Krankheitskosten bei der Einkommenssteuer erwähnt. Der Landrat hat dies bisher als indirekte Steuererhöhung gedeutet und deshalb auch verworfen. Als zweites Beispiel kann auf Bundesebene die FABI-Abstimmungsvorlage dienen, wo insbesondere bei den einkommensteuerlich abzugsfähigen Berufskosten die Beschränkung des Fahrtkostenabzugs auf 3'000 Franken sich individuell steuererhöhend auswirken kann. Zwar würde dies eine Mehrheit der berufstätigen Steuerpflichtigen nicht treffen – wo aber liegt die Grenze der Betroffenheit, welche noch nicht als allgemeine Steuererhöhung empfunden würde?</p> <p>Was, wenn diese Art von indirekter Steuererhöhung von der Steuerharmonisierung (via Steuerharmonisierungsgesetz) vorgegeben wird, die Stimmbevölkerung dies hingegen ablehnt? Die Regierung müsste in solchen Fällen trotz Volksentscheid auf dem Verordnungsweg einen steuerharmonisierungskonformen Zustand beschliessen.</p> <p>➤ <b>Der Vorschlag des Regierungsrates sieht hier keine Regelungen vor.</b></p>

## 7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Revisionsvorlagen

### 7.1 Erläuterungen zu den Änderungen der Kantonsverfassung

Auf Ebene der Kantonsverfassung besteht Revisionsbedarf insbesondere in den Bereichen Ausgabenkompetenzen sowie Planung, Steuerung und Berichterstattung (vgl. allgemein Kap. 3.4.1).

#### § 31 Absatz 1 Buchstabe b (Fakultative Abstimmungen)

Als Folge der Erhöhung der Ausgabenkompetenzen des Regierungsrats (vgl. § 75 E-KV) ist auch die Ausgabenhöhe ab welcher ein Landratsbeschluss auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten der Volksabstimmung (fakultatives Finanzreferendum) unterbreitet werden kann, zu erhöhen. Dies bedingt eine Änderung von Abs. 1 Buchstabe b.

Die Referendumsschwelle wird damit für neue einmalige Ausgaben von heute 500'000 auf 1'000'000 CHF erhöht und für wiederkehrende Ausgaben von 50'000 auf 200'000 CHF. Damit unterstehen künftig alle Ausgabenbeschlüsse des Landrates dem fakultativen Finanzreferendum.

Auf eine dreistufige Regelung wie bisher (Kompetenzen RR, Kompetenzen LR abschliessend, Kompetenzen LR unter Vorbehalt des fak. Finanzreferendums) wird damit verzichtet. Heute kann der Landrat abschliessend über neue einmalige Ausgaben zwischen 50'000 – 500'000 CHF beschliessen.

#### § 36 Absatz 2 (Übertragung von Befugnissen)

Auch weiterhin soll die Verfassung eine Regelung vorsehen, welche die endgültige Ausgabendelegation durch Gesetz an den Landrat oder in Ausnahmefällen an den Regierungsrat zulässt. Die bisher verankerte Ausnahme von Investitionsausgaben über einer Million Franken scheint angesichts der erhöhten Ausgabenkompetenzen von Landrat und Regierungsrat nicht mehr zeitgemäss. In jedem Fall wird auch künftig der Gesetzgeber im Einzelfall zu entscheiden haben, ob eine Ausgabenkompetenz des Volks an den Landrat oder den Regierungsrat delegiert werden soll.

#### § 65 Absätze 1 und 3 (Planung)

In Abs. 1 wird der heutige Begriff Finanzplan durch Aufgaben- und Finanzplan ersetzt. Abs. 3 kann aufgehoben werden, da es künftig kein Jahresprogramm mehr geben wird.

#### § 66 Finanzbeschlüsse

Im Kanton werden die Begriffe Voranschlag und Budget heute parallel und uneinheitlich verwendet. Die Revision der Verfassung bietet die Gelegenheit, diese Begrifflichkeit nun systematisch überall gleich zu gestalten. Vorgeschlagen wird der modernere Begriff des Budgets. Dieser Begriff lässt sich viel besser mit andern Begriffen kombinieren als der Begriff des „Voranschlags“ (z.B. Budgetentwurf, Budgetantrag etc.).

Die Kompetenzen des Landrates hinsichtlich der Finanzbeschlüsse bleiben durch die sprachlichen Anpassungen unverändert (z.B. „beschliesst“ das Budget, statt „legt den Voranschlag fest“). (vgl. Kap. 4.6.2)

#### § 67 Absatz 1 Buchstaben a (Weitere Zuständigkeiten)

Amtsbericht und Staatsrechnung wurden im Rahmen der Optimierung der Planungsinstrumente ([LRV 2010/033](#)) zum Jahresbericht zusammengefasst. Auf Antrag der Finanzkommission wurden die Begrifflichkeiten in der Kantonsverfassung damals nicht angepasst. Dies wird mit vorliegender Verfassungsänderung nachgeholt.

Der Landrat genehmigt deshalb künftig den jährlichen Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit sowie die jährlichen Berichte der kantonalen Gerichte (vgl. Kap. 4.6.2).

Die Genehmigung der jährlichen Berichte der selbständigen Verwaltungsbetriebe soll künftig nicht mehr auf Verfassungsebene verankert werden. Die vom Landrat zu genehmigenden Jahresberichte der kantonalen Beteiligungen sind in den jeweiligen Spezialgesetzen bezeichnet.

### **§ 73 Absätze 2 und 3 (Planung)**

Der Regierungsrat erstellt zu Beginn seiner Amtsperiode ein Regierungsprogramm über deren Zielerreichung er am Ende der Amtsperiode berichtet. Jährlich erstellt er ausserdem einen Aufgaben- und Finanzplan sowie einen Budgetentwurf. (vgl. Kap. 4.6.3)

### **§ 75 Absätze 1 und 3 (Finanzbeschlüsse)**

§ 75 KV regelt die Finanzbeschlüsse des Regierungsrates. Absatz 1 wird deshalb an die neuen Ausgabenkompetenzen sowie sprachlich an die neuen Begriffe angepasst.

### **§ 129 Finanzhaushalt und Finanzplanung**

§ 129 verankert die neue Schuldenbremse in der Verfassung. Er besagt, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig auszugleichen sei (Stufe 1 der Schuldenbremse) und das Eigenkapital einen im Gesetz genannten Betrag nicht unterschreiten darf (Stufe 2).

§ 129 entspricht dem Gegenvorschlag des Regierungsrats zur Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“. Das Initiativkomitee hat sich einverstanden erklärt, die Behandlungsfrist für die formulierte Verfassungsinitiative bis am 31. Dezember 2015 zu verlängern. Der Regierungsrat hat am 5. Mai 2015 die Vorlage betreffend Verlängerung der Behandlungsfrist an den Landrat überwiesen. Die vorliegende Vorlage betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) wird gemäss Planung im Dezember 2015 an den Landrat überwiesen. Wenn der Landrat dem Gesuch um Verlängerung der Behandlungsfrist zustimmt, kann die Volksabstimmung über die formulierte Verfassungsinitiative gleichzeitig mit derjenigen über diese Vorlage stattfinden.

## **7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes**

### **Titel**

Der Titel „Finanzhaushaltsgesetz“ soll beibehalten werden. Einige Kantone haben bei ihrer Totalrevision in den letzten Jahren zur Bezeichnung „Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen“ gewechselt oder den Gedanken der wirkungsorientierten Steuerung in anderer Form in den Titel aufgenommen (so z.B. die Kantone AG, BE, LU, SO, ZH), andere sind beim klassischen Titel geblieben. Wie im Kanton Basel-Stadt soll auch hier der Titel „Finanzhaushaltsgesetz“ beibehalten werden. Die Erfahrungen der letzten 10 Jahre zeigen, dass die Ansprüche an die wirkungsorientierte Leistungssteuerung nicht überhöht werden dürfen, auch wenn Studien existieren, die den entsprechenden Nutzen nachweisen und Kantone (z.B. LU), welche in dieser Beziehung sehr von solchen Instrumenten profitieren.

### **1 Allgemeine Bestimmungen**

#### **§ 1 Gegenstand**

Das Gesetz regelt die Führung des kantonalen Finanzhaushaltes, was durch die Aufzählung der wichtigsten Regelungsbereiche illustriert wird. Im Vergleich zum bisherigen § 1 wurde neu der be-



deutende Aspekt der „Steuerung von Aufgaben und Finanzen“ explizit erwähnt. Damit kommt klar zum Ausdruck, dass im Steuerungsmodell „Aufgaben und Finanzen“ im Gleichschritt zu planen sind.

## **§ 2 Geltungsbereich**

Das Gesetz gilt umfassend für die kantonalen Behörden. Um Unsicherheiten bei der Unterstellung zu vermeiden, konkretisiert § 2 den kantonalen Behördenbegriff. Darunter werden im Sinne dieses Gesetzes der Landrat, der Regierungsrat, die Direktionen und ihre Dienststellen, die Landeskanzlei, die Gerichte sowie der Ombudsman, die Finanzkontrolle und die Aufsichtsstelle Datenschutz verstanden.

Anstalten und andere Organisationen des öffentlichen Rechts sind dem FHG unterstellt, soweit dies andere Gesetze vorsehen.

Die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten werden im Geltungsbereich im Vergleich zum bisherigen § 1 Abs. 2 gestrichen, da es im Kanton keine solchen mehr gibt. Im Vergleich zur jetzigen Regelung bestehen damit keine wesentlichen Unterschiede.

Die §§ 33c - 33f des geltenden FHG gelten für den allgemeinen Zahlungsverkehr zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden. Sie werden neu in einer eigenständigen Verordnung über den Zahlungsverkehr zwischen Kanton und Gemeinden wiedergegeben und parallel zur Vernehmlassung der vorliegenden Änderung der Kantonsverfassung und der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes in die Anhörung bei den Gemeinden geschickt. Diese Verordnung wird gleichzeitig mit dem neuen FHG in Kraft gesetzt.

## **§ 3 Grundsätze der Haushaltführung**

Die Grundsätze von § 3 ergänzen die verfassungsrechtlichen Festlegungen von § 129 KV. Der Text des bisherigen § 2 wird ergänzt mit dem Grundsatz der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung, der Leistungs- und Wirkungsorientierung sowie der ordnungsgemässen Rechnungslegung. Normativ prägend sind insbesondere die Grundsätze der Gesetzmässigkeit (vgl. auch § 32) und der Wirtschaftlichkeit, die mit § 7 konkretisiert wird). Auf eine nähere Erläuterung aller dieser Grundsätze in einem jeweiligen separaten Paragraphen soll verzichtet werden, da hier die normative Bedeutung zu relativieren ist.

Unter dem Begriff der Leistungs- und Wirkungsorientierung wird die Ausrichtung des staatlichen Handelns auf die politischen Vorgaben und Ziele sowie die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger verstanden. Zur Wirkungsorientierung gehört insbesondere die Formulierung von Wirkungszielen wo dies möglich und sinnvoll ist, wie auch angemessene Evaluationen, welche die Wirkung des staatlichen Handelns überprüfen. Die Wirkung öffentlicher Leistungen ist allerdings oft nicht eindeutig mess- oder gar bezifferbar. Auch sind die Nutzniesser oft nicht klar identifizierbar. Die Erfahrungen diverser Kantone zeigen hier, dass die Erwartungen teilweise überzogen wurden (vgl. dazu BBl 2014, 814ff).

Mit der gesetzlichen Verankerung der Leistungs- und Wirkungsorientierung will der Regierungsrat den generellen Anspruch der Ausrichtung des staatlichen Handelns an dessen Wirksamkeit widerspiegeln und diesen in der Praxis pragmatisch und Nutzenorientiert einsetzen.

Auf die Verankerung eines in anderen Kantonen üblichen Grundsatzes des Verbots der Zweckbindung von Hauptsteuern wird verzichtet. Ein solcher sollte – wenn überhaupt – auf Verfassungsebene verankert werden.

## **§ 4 Mittelfristiger Ausgleich**

Das neue Finanzhaushaltsgesetz beinhaltet eine zweistufige Schuldenbremse. Die erste Stufe konkretisiert den neuen, verfassungsrechtlichen Auftrag des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung, welcher über 8 Jahre stattfinden muss und durch den Landrat sicherzustellen ist. (vgl. Kap. 4.2.2)

Aussergewöhnliche Ereignisse kann der Landrat vom mittelfristigen Ausgleich ausnehmen. Notwendig ist eine Einzelfallbewilligung mittels qualifiziertem Mehr von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. Ergänzt wird dieser Paragraph mit § 14 Abs. 2, welcher Vorgaben zur Steuerung des Investitionsvolumens macht. An Ausnahmen ist ein strenger Massstab anzulegen. Diese sind nicht mit Vorgängen gleichzustellen, welche gemäss Rechnungslegung als ausserordentlicher Aufwand oder Ertrag ausgewiesen werden.

Wenn immer möglich ist in wirtschaftlich guten Zeiten – also wenn die Wirtschaft im Budgetjahr stärker wächst als im langfristigen Trend – ein Überschuss zu budgetieren. Auf eine striktere Formulierung von Abs. 3 wird allerdings verzichtet, da das Überschussziel in besonderen einzelnen Jahren unter Umständen nicht im Interesse der finanziellen Steuerung sein kann. Über einen mittelfristigen Zyklus von 8 Jahren hinweg ist die Erwirtschaftung eines positiven Beitrags in guten wirtschaftlichen Zeiten hingegen zwingend. Damit soll ermöglicht werden, schwache Jahre mit Defiziten auszugleichen.

Das nötige Trendwachstum wird extern berechnet werden und beträgt zurzeit knapp 2%. Als überdurchschnittlich gilt ein Wirtschaftswachstum, welches das Trendwachstum um mind. 0.3 Prozentpunkte übertrifft.

Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, werden Aufwandminderungen gegenüber Ertragssteigerungen priorisiert. Dieser Grundsatz wird mit dem Sanktionsmechanismus in § 18 gesetzlich konkretisiert, der lineare Kürzungen auf der Aufwandseite vorschreibt.

## **§ 5 Sicherung des Eigenkapitals**

Die 2. Stufe der Schuldenbremse regelt, dass ein allfälliger Fehlbetrag innert 5 Jahren abgetragen werden muss, wenn das Eigenkapital unter den Schwellenwert von 4 % des Gesamtaufwandes (ca. CHF 100 Mio.) fällt. Dies ist beispielsweise durch Ausnahmen oder Regelverletzungen der ersten Stufe möglich. Die Frist zur Abtragung des Fehlbetrages kann vom Landrat einzig in begründeten Ausnahmefällen verlängert werden (vgl. Kap. 4.2.2). Es ist dafür eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Landrats erforderlich.

## **§ 6 Reform berufliche Vorsorge**

Mit Landratsbeschluss vom 16. Mai 2013 über das Pensionskassengesetz (LRV [2012-176](#)) wurde § 32b Absatz 2 im Finanzhaushaltsgesetz geändert. Damit wurde festgelegt, dass der Bilanzfehlbetrag aus der Reform der beruflichen Vorsorge nicht der Defizitbremse unterstehen soll.

### **§ 32b Absatz 2**

<sup>2</sup> Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag der Erfolgsrechnung ist durch Eigenkapital zu decken, soweit dieses 100 Mio. Franken übersteigt. Der Bilanzfehlbetrag, der durch die im Jahr 2013 beschlossene Reform der beruflichen Vorsorge für den Kanton Basel-Landschaft entsteht, wird im Eigenkapital ausserhalb der Defizitbremse ausgewiesen. § 16a findet darauf keine Anwendung.

Dem Willen des Landrates, den Bilanzfehlbetrag aus der Reform der beruflichen Vorsorge von der Defizitbremse auszunehmen, wird auch im neuen Finanzhaushaltsgesetz Rechnung getragen. Die Ausfinanzierung dieses Bilanzfehlbetrags wird von den Bestimmungen über den mittelfristigen Ausgleich sowie über die Sicherung des Eigenkapitals in den §§ 4 und 5 ausgenommen. Im Ge-

gensatz zum geltenden § 32 Abs. 2 wird künftig auf eine explizite Unterscheidung zwischen Eigenkapital innerhalb und ausserhalb der Schuldenbremse verzichtet.

Mit Absatz 1 wird sichergestellt, dass der Fehlbetrag aus der Reform beim angestrebten mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung nicht berücksichtigt wird.

Absatz 2 nimmt den Bilanzfehlbetrag aus der Ausfinanzierung der beruflichen Vorsorge von den Bestimmungen zur Sicherung des Eigenkapitals aus. Er soll innerhalb von 20 Jahren ab Inkrafttreten des neuen Finanzhaushaltsgesetzes bis auf jene Höhe abgetragen werden, die eine Verrechnung mit dem übrigen Eigenkapital ermöglicht. Auf den separaten Ausweis und die separate Abtragung kann verzichtet werden, sobald die Mindesthöhe des gesamten Eigenkapitals von 4 % des Gesamtaufwands gemäss § 5 Abs. 1 erreicht ist. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt eine Verrechnung mit dem separaten, „allgemeinen“ Gewinn-/Verlustvortrag.

Gemäss Absatz 3 kann der Landrat die Frist von 20 Jahren verlängern, wenn Zweidrittel der anwesenden Mitglieder einem entsprechenden Antrag zustimmen.

## **§ 7 Wirtschaftlichkeit**

Dieser Paragraph konkretisiert den allgemeinen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäss § 3. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit fordert, dass mit sparsam eingesetzten Mitteln ein Nutzenmaximum erreicht wird. Alle mit der Haushaltsführung beauftragten Organe sollen auf das ökonomische Prinzip verpflichtet werden. Dieses verlangt, für neue Massnahmen oder Projekte die stufengerechte Prüfung von Alternativen und Varianten als Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Lösung. Im Hinblick auf einen nachhaltig ausgeglichenen Staatshaushalt muss zwingend auch im gebundenen Bereich jeweils das beste Preis-/Leistungsverhältnis angestrebt werden.

## **§ 8 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung**

Der bisherige § 5 wurde redaktionell überarbeitet und neu zum § 8. Nutzniessende spezifischer staatlicher Tätigkeiten haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen. Auch sind für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen zumutbare Beiträge zu erheben.

Auf den bisherigen Abs. 3 (Ermächtigung des Regierungsrats zum Erlass von Tarifen) kann verzichtet werden, da sich dies bereits aus der allgemeinen Vollzugskompetenz ergibt.

## **2 Steuerung von Aufgaben und Finanzen**

Vgl. allgemein Kap. 4.2

### **2.1 Allgemeine Bestimmungen**

#### **§ 9 Controlling**

Als ein für die Steuerung des Finanzhaushalts zentrales Element werden neu die grundlegenden Bestimmungen zum Controlling auf Gesetzesstufe verankert. Im Kanton Basel-Landschaft umfasst der Begriff Controlling die Planung und Steuerung mit Einschluss der Überprüfung und Verbesserung der staatlichen Tätigkeiten.

Absatz 2 verankerte das übergeordnete Controlling des Regierungsrates, wie es heute schon weitgehend in der Praxis gehandhabt wird. Dieses erstreckt sich insbesondere auf die Aufgaben und Finanzen der Direktionen und der Landeskantlei, die Beteiligungen und Staatsbeiträge (vgl.

hierzu auch §§ 55 und 56 E-FHG), den Umgang mit den Risiken des Kantons (Risikomanagement, IKS) sowie die Substanzerhaltung des kantonalen Vermögens.

Das Controlling der Direktionen und der Landeskantlei ist auf das Controlling des Regierungsrates abzustimmen (Abs. 3). Die Finanz- und Kirchendirektion kann dazu verbindliche Handbücher erlassen (vgl. § 61 Abs. 1 E-FHG).

Abs. 4 hält fest, dass das Controlling durch die Linienvorgesetzten im Rahmen ihrer Führungsverantwortung wahrzunehmen ist. Die Führungskraft als Entscheidungsträger ist verantwortlich für die Resultate in ihrem Bereich und hat damit auch die inhaltliche Verantwortung für den Controlling-Prozess. Tätigkeiten wie Planen, Entscheiden, In-Gang-Setzen und Kontrollieren fallen in den Kompetenzbereich einer Führungskraft. Sie trägt gleichzeitig die Verantwortung dafür.

## **§ 10 Generelle Aufgabenüberprüfungen**

Absatz 1 verpflichtet alle zuständigen Behörden zur Prüfung ihrer Tätigkeiten gemäss den Grundsätzen der Haushaltsführung in § 3. Dies gilt vor Entscheiden über alle Ausgaben (vgl. § 129 KV Abs. 3, erster Satzteil), wie auch im Rahmen der jährlichen Aufgaben- und Finanzplanung.

Diese laufende Verpflichtung wird nun ergänzt durch eine systematische, generelle Aufgabenüberprüfung (vgl. auch Kap. 4.2.4). Diese neue Bestimmung konkretisiert den Verfassungsauftrag von § 129 Abs. 3 KV (2. Satzteil). Die generellen Aufgabenprüfungen sollen einen Beitrag dazu leisten, besondere Sparpakete zu vermeiden und die Überprüfung von Aufgaben und Ausgaben zu systematisieren. Die Formulierung des Prüfprogramms wird bewusst eng am Verfassungswortlaut gehalten.

Auf eine Ergänzung der verfassungsrechtlichen Zielsetzung durch die Elemente „Effizienz und Qualität“ wurde verzichtet, weil damit der flächendeckende und systematische Prüfauftrag überfordert würde. Effizienz- und Qualitätsprüfungen können im Rahmen von besonderen Aufträgen jederzeit und mit Vorteil sachlich begrenzt eingesetzt werden.

Die Art und Weise der Berichterstattung gegenüber dem Landrat wird in Absatz 3 bewusst offen gelassen, damit sie so erfolgen kann, wie sie fallweise am sinnvollsten ist.

## **§ 11 Finanzrechtliche Prüfung**

Dieser Paragraph entspricht sinngemäss Teilen des heutigen § 36 FHG, welche sich auf die finanzrechtliche Prüfung beziehen. Ergänzt wird die geltende Bestimmung durch das Erfordernis der Prüfung der Lebenszykluskosten. Die Direktionen und die Landeskantlei haben bei ihren Prüfungen der Wirtschaftlichkeit die entsprechenden Untersuchungen zu leisten. Die verstärkte Transparenz sowie allfällige Optimierung der Folgekosten von Entscheiden sind ein bedeutendes Ziel der mit dem neuen FHG angestrebten Stärkung der finanziellen Führung.

## **§ 12 Risikomanagement**

Das Risikomanagement wird neu im FHG verankert. Der Umgang mit Risiken, die den Kanton betreffen, ist Bestandteil des Controllings des Regierungsrates (vgl. § 9 Abs. 2 Bst. c). Der Regierungsrat orientiert den Landrat regelmässig und zweckmässig über die Risiken. Diese Berichterstattung ist Teil der ordentlichen Berichterstattung und muss im Gesetz nicht besonders verankert werden. Vom Risikomanagement zu unterscheiden ist das Interne Kontrollsystem (IKS).

## **§ 13 Internes Kontrollsystem**

Das IKS, das in den letzten Jahren hohe Bedeutung erlangte, soll – wie in vielen anderen Kantonen - auch im Kanton Basel-Landschaft gesetzlich verankert werden.

Das Interne Kontrollsystem umfasst alle notwendigen Massnahmen auf organisatorischer Ebene sowie auf der Führungsebene, um das Vermögen des Kantons zu schützen, eine genaue und zuverlässige Buchführung sowie eine zeitgerechte und verlässliche finanzielle Berichterstattung zu gewährleisten und die Einhaltung der gesetzlichen Normen zu sichern.

## § 14 Investitionsprogramm

Das für die Finanzplanung wichtige langfristige Investitionsprogramm (10 Jahre) wird ausdrücklich im FHG verankert. (vgl. Kap. 4.3.2)

Die Verantwortung für die jährliche Erarbeitung des Investitionsprogramms über 10 Jahre sowie für die Investitionsstrategie liegt auch weiterhin bei der Bau- und Umweltschutzdirektion (vgl. § 62 EFHG). Sie nimmt zuhanden des Regierungsrates eine Priorisierung der Vorhaben vor.

Abs. 2 verpflichtet den Regierungsrat, das maximale Investitionsvolumen im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad jährlich festzulegen. Diese Bestimmung ergänzt die Bestimmungen über die Haushaltsteuerung der §§ 4 und 5. Die gesetzliche Festlegung wird aber auf den überschaubaren Horizont von 4 Jahren beschränkt. Die effektive Planung der Selbstfinanzierung soll längerfristig erfolgen.

Der Selbstfinanzierungsgrad gibt an, welchen Anteil ihrer Nettoinvestitionen eine öffentliche Körperschaft aus eigenen Mitteln finanzieren kann. Mittelfristig sollte der Selbstfinanzierungsgrad im Normalfall zwischen 80% und 100% liegen. Nur bei einem Selbstfinanzierungsgrad von 100% oder mehr resultiert für den Kanton keine Neuverschuldung. Je nach wirtschaftlicher Entwicklung darf sich der Selbstfinanzierungsgrad in einer unterschiedlichen Bandbreite bewegen. Das HRM2 gibt hierzu folgende Richtwerte an:

Hochkonjunktur:	über 100%
Normalfall:	80% – 100%
Abschwung:	50% – 80%

Gemäss Abs. 3 wird das Investitionsprogramm dem Landrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

## 2.2 Aufgaben- und Finanzplan

Vgl. allgemein Kap. 4.3

## § 15 Begriff

Nach den Gemeinden (vgl. § 157 c Gemeindegesetz) wird nun auch im Kanton ein Aufgaben- und Finanzplan (AFP) eingeführt. Dadurch wird die mittelfristige Steuerung von Aufgaben und Finanzen klar gestärkt. Einen AFP kennen heute bereits 13 Kantone (in unterschiedlichen Ausprägungen).

Der AFP wird jährlich rollend erstellt. Dies bedeutet, dass jedes Jahr sämtliche Planzahlen der vierjährigen Planperiode aktualisiert werden. Veränderungen werden offen gelegt. Dabei weisen alle Zahlen den gleichen Detaillierungsgrad auf, womit der AFP folgende Aufgaben erfüllt:

- Festlegung des Budgets (entspricht dem ersten Planjahr)
- Darlegung der mittelfristigen Finanzentwicklung
- Nachweis der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse
- Grundlage für die Erstellung des nächstjährigen Budgets.

## § 16 Inhalt

Absatz 1 regelt die Eckwerte des Inhalts des Aufgaben- und Finanzplans, wobei die Auflistung nicht im Sinne eines verbindlichen Inhaltsverzeichnis vorgegeben ist.

Absatz 2 hält fest, dass Abweichungen gegenüber dem vorjährigen AFP auszuweisen und zu begründen sind.

## § 17 Erstellung

Der AFP soll wie heute der Finanzplan (§ 65 KV) durch den Landrat genehmigt werden (wie z.B. die Kantone AG, BE, GL, LU). Denkbar wäre auch eine blosser Kenntnisnahme (z.B. BS, TG, SZ, ZH). Der Regierungsrat will aber die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung nicht unnötig verändern und hält deshalb an der Genehmigung durch den Landrat fest. Das Budget als Teil des AFP wird vom Landrat beschlossen (vgl. unten).

Der Landrat erhält neu die Möglichkeit auf die mittelfristige Steuerung im Rahmen des AFP Einfluss zu nehmen. Zu diesem Zweck wird der AFP-Vorstoss eingeführt (neuer § 52a des Landratsgesetzes). Der Landrat kann damit sowohl auf die Finanz- wie auch auf die Aufgabenseite der Planjahre des AFP Einfluss nehmen. Das neue Instrument wird im Landratsgesetz verankert.

Absatz 2 verdeutlicht, dass der Regierungsrat dem Landrat einen AFP-Entwurf vorlegen muss, welcher die Bestimmungen der Schuldenbremse einhält. Ist die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet, so sind alle Direktionen, die Landeskantlei und die übrigen Behörden gesetzlich verpflichtet, sich an Massnahmen zu Erfüllung der Vorgaben zu beteiligen.

## § 18 Lineare Kürzungen

Zeigt sich bei der Erstellung des AFP, dass mit diesem die Vorgaben der Schuldenbremse nicht eingehalten werden, so priorisiert der Regierungsrat gemäss § 4 Absatz 4 Aufwandskürzungen gegenüber Ertragssteigerungen gemäss § 4 Abs. 4. Die Aufwandskürzungen erfolgen bei den Direktionen, der Landeskantlei sowie den weiteren kantonalen Behörden linear im Verhältnis zum Gesamtaufwand (vgl. Kap. 4.2.2). Diese Kürzungen sind im ersten AFP-Jahr beim Personal sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand vorzunehmen und bis zum dritten AFP-Jahr beim Transferaufwand.

## 2.3 Budget

Vgl. allgemein Kap. 4.3.4 und 4.3.5

## § 19 Begriff

Der bisherige Voranschlag wird neu und einheitlich in Budget umbenannt. Bisher finden sich in den rechtlichen Grundlagen immer wieder beide Begriffe. Die beantragte Teilrevision der Verfassung bietet die Gelegenheit, die Terminologie zu vereinheitlichen. Für den Begriff des Budgets sprechen folgende Argumente: Begriff des normalen Sprachgebrauchs, Begriff des HRM2-Musterfinanzhaushaltsgesetzes, lässt sich zum Verb wandeln („budgetieren“) und ist Bestandteil fester Begriffe (Budgetanträge, Budgetrichtlinie). Der alternative Begriff des Voranschlags ist demgegenüber sprachlich eher veraltet und viel weniger flexibel. Nachteilig ist, dass erst kürzlich im Rahmen der Optimierung der Planungsinstrumente vorgenommene Änderungen (vgl. LRV [2010-033](#)) wieder rückgängig gemacht werden müssen. Dieser Schritt lohnt sich indessen, weil diese terminologische Frage nun zusammen mit der Verfassung für den Kanton flächendeckend gelöst werden kann.

Das Budget entspricht dem ersten Planjahr des AFP und ist in der gleichen Publikation enthalten. Für den Beschluss des Landrats sind jedoch nur die Budgetkredite (vgl. § 20) relevant. Die Anga-

ben zu den Aufgaben, Indikatoren und Projekten des Budgetjahres etc. dienen lediglich der Interpretation der Budgetkredite. Die 3 Folgejahre des AFP werden vom Landrat genehmigt.

## **§ 20 Budgetkredit**

Der Beschluss erfolgt neu aggregiert auf der Ebene der 2-stelligen Kontogruppe pro Dienststelle. Der Regierungsrat kann aber vorsehen, dass die Budgetkredite für kleinere Organisationseinheiten gelten. Somit können auch kleinere Organisationseinheiten (bspw. Profit Center) eigene Budgetkredite führen. Eine Beschlussfassung bei den durch die Rechnungslegung regulierten Abschreibungen, den durchlaufenden Beiträgen und den internen Fakturen (neutralisieren sich auf Stufe Kanton) ist jedoch nicht zweckmässig, weshalb sich die Beschlüsse auf den Personal-, den Sach- und übrigen Betriebsaufwand sowie den Transferaufwand beschränken. Es werden jedoch alle zweistelligen Kontengruppen ausgewiesen. In der Investitionsrechnung werden die Budgetkredite für die Investitionsausgaben pro Dienststelle beschlossen.

Das Instrument des Budgetantrags wird beibehalten und ist in der Geschäftsordnung des Landrats (SGS [131.1](#)) geregelt. Gemäss dem neuen § 79 Abs. 1bis der Geschäftsordnung des Landrats sind pauschale Budgetanträge künftig unzulässig.

## **§ 21 Globalbudget**

Im neuen Gesetz soll die Möglichkeit zu Globalbudgets verankert werden (vgl. Kap. 4.3.5). Der Landrat bezeichnet die Organisationseinheiten (Dienststellen oder Profit Center), die mittels Globalbudget geführt werden sollen. Es besteht nicht die Absicht, Globalbudgets im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen FHG zu forcieren. Dies würde den Prozess überfordern. Umsetzungsmassnahmen sollen in einer späteren Phase erfolgen.

An Organisationseinheiten mit Globalbudgets sind in Bezug auf Leistungsdefinitionen und Kostentransparenz erhöhte Anforderungen zu stellen. Die konkretisierenden Bestimmungen hierzu erfolgen auf Stufe Verordnung.

## **§ 22 Beschluss des Budgets**

Hierbei handelt es sich um eine neue Bestimmung. Sie schafft insbesondere für den Fall des Nichtvorliegens eines beschlossenen Budgets bis Ende Jahr Rechtssicherheit. Die Formulierung orientiert sich an den entsprechenden Bestimmungen zahlreicher Kantone.

## **§ 23 Kreditsperre**

Mit diesem Paragraphen wird die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates während des Jahresverlaufs erhöht. Zeigt die Erwartungsrechnung eine Verschlechterung gegenüber dem Budget und werden dadurch die Zielsetzungen gemäss § 4 und 5 gefährdet, kann der Regierungsrat während des Jahres eine Kreditsperre beschliessen. Ab dann dürfen nur noch die unbedingt notwendigen Ausgaben getätigt werden. Für die Einhaltung sind die jeweiligen Ausgabenverantwortlichen (gemäss Zuständigkeit für Ausgabenbewilligungen) besorgt. Der Regierungsrat ist frei, eine weitgehende und flächendeckende Sperre der Budgetkredite vorzunehmen oder nur eine Sperre für gewisse Konten oder Kürzungen um einen gewissen Prozentsatz zu beschliessen. Das Budget wird durch diesen Entscheid nicht angepasst. Der Vollzug erfolgt über die Ausgabenbewilligung. Bei Kreditsperren können nur noch diejenigen Ausgaben getätigt werden, die rechtlich zwingend sind oder die für die ordentliche Weiterführung der kantonalen Aufgaben unerlässlich sind (weitgehend analog zu Vorgehen bei budgetlosem Zustand, vgl. § 22 Ab s. 2).

## **§ 24 Nachtragskredite**

Nachtragskredite erhöhen die vorgängig gesprochenen Budgetkredite. Da die Budgethoheit beim Landrat liegt, beschliesst er auch über allfällige Nachtragskredite. (vgl. Kap. 4.2.7)

Nachtragskreditbegehren werden dem Landrat zwei Mal jährlich unterbreitet. Gleichzeitig informiert der Regierungsrat über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die Antrag stellenden Direktionen begleiten die parlamentarische Beratung ihrer Nachtragskreditbegehren in Zukunft selber. Diese Neuzuteilung der Verantwortung und die terminlichen Eckwerte für das Einreichen der Nachtragskreditbegehren werden auf Stufe Verordnung verankert (vorgesehen sind April und September). Wird trotz vorausschauender Planung der zweite Jahrestermine verpasst und ist ein Nachtrag zum Budget nötig, so muss der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen.

Nachtragskredite sind grundsätzlich vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen. Hätte ein Aufschub der Ausgabentätigung erhebliche nachteilige Folgen für den Kanton (z. Bsp. deutliche Mehrkosten wegen Bauverzögerungen) kann der Regierungsrat in Ausnahmefällen bereits vor der Bewilligung des Nachtragskredites Verpflichtungen eingehen.

Anträge auf Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen bedürfen einer finanzrechtlichen Prüfung (Mitberichte der FKD). Damit soll eine restriktive und nachhaltige Finanzpolitik gefördert werden.

Auf das Instrument von dringlichen Nachtragskrediten wird verzichtet, da der Regierungsrat bei zeitlicher Dringlichkeit neu Kreditüberschreitungen bewilligen kann.

## **§ 25 Kreditüberschreitung**

Eine Kreditüberschreitung ist nicht mehr für alle gebundenen Ausgaben möglich, sondern nur noch für jene ohne (jeglichen) Entscheidungsspielraum (vgl. ähnlich der Begriff der gebundenen Ausgabe im Gemeinderecht, vgl. § 157a Abs. 2 Gemeindegesetz) oder bei zeitlicher Dringlichkeit wenn Nachteil für den Kanton drohen. Auf die Dringlichkeitsklausel darf nicht leichtfertig zurückgegriffen werden. (vgl. Kap. 4.2.7)

Die verantwortlichen Direktionen werden damit verpflichtet, auch Ursachen für Überschreitungen im gebundenen Bereich zu analysieren und gegenüber dem Regierungsrat zu begründen. Eine vertiefte Analyse ergibt möglicherweise, dass für den Kanton trotzdem Handlungsspielraum besteht, der mittel- bis langfristig mit geeigneten Massnahmen genutzt werden kann.

Über die Kreditüberschreitungen wird der Landrat im Jahresbericht besonders informiert (Abs. 3). Im Rahmen der Nachtragskreditserien soll zudem die die Finanzkommission auch unterjährig über die vom Regierungsrat beschlossenen Kreditüberschreitungen orientiert werden, was allerdings im Gesetz nicht ausdrücklich verankert werden muss.

Wer einen Budgetkredit nicht einhält und weder einen Nachtragskredit noch eine Kreditüberschreitung beantragt hat, verstösst gegen finanzrechtliche Vorschriften und wird im Sinne der Stärkung der finanziellen Steuerung dazu verpflichtet, Rechenschaft abzulegen. Für solche Fälle ist eine besondere Berichterstattungspflicht für die betreffenden Budgetverantwortlichen an den Regierungsrat vorgesehen. Der Regierungsrat wird im Rahmen seiner Berichterstattung gegenüber dem Landrat diesbezüglich für die nötige Transparenz sorgen.

## **§ 26 Kreditübertragung**

Nicht verwendete Budgetkredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres. Nicht beanspruchte Kredite, für im Budget ausgewiesene Vorhaben mit einmaligem Charakter, können durch den Regierungsrat mittels Kreditübertragung einmalig auf das nächste Rechnungsjahr übertragen werden, wenn eine projektbedingte Verzögerung vorliegt. Die Kreditübertragung darf dabei nicht höher sein als der im Vorjahr für das Vorhaben nicht verwendete Betrag im Budgetkredit.



Der Bestand und die Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Landrat mit dem Jahresbericht zur Kenntnis gebracht. Die vom Landrat im Dezember für das laufende Jahr beschlossenen Budgetkredite werden um den Betrag der Kreditübertragungen erhöht (vgl. Kap. 4.2.7).

Die Kreditübertragung ist neu nicht mehr als Recht der Direktionen formuliert. Der Regierungsrat soll im Rahmen seiner Verantwortung für den Budgetentwurf die Rahmenbedingungen für Kreditübertragungen festlegen.

## **2.4 Jahresbericht**

### **§ 27 Jahresbericht**

Die Berichterstattung inkl. Strukturvorgaben wird neu im FHG verankert (vgl. Kap. 4.2.6). Der Regierungsrat legt Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres ab. Dies erfolgt im Rahmen des Jahresberichtes, nach neuer Struktur. Der Jahresbericht wird neu auch in der Verfassung verankert (§ 67 Abs. 1 Bst. a E-KV). Wesentliche Bestandteile des Jahresberichtes sind: der Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit, die Jahresrechnung, die Berichte der Direktionen und der Dienststellen, der Landeskantlei und weiterer dem FHG unterstellten kantonalen Behörden in Anlehnung an den AFP sowie die Berichterstattung weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung. Ebenfalls zum Jahresbericht gehört der zusammenfassende Bericht der Finanzkontrolle.

Der Jahresbericht lehnt sich an die in Bund, Kantonen und Privatwirtschaft etablierte Struktur der Jahresberichterstattung an und hat zum Ziel, die Transparenz in der Berichterstattung und den Stellenwert der Rechenschaftsablage über die Steuerung von Aufgaben und Finanzen weiter zu erhöhen. Der Landrat genehmigt den Jahresbericht.

## **2.5 Verwaltungsinterne Steuerung**

### **§ 28 Leistungsaufträge**

Die Leistungsaufträge werden neu als Führungsinstrument der Direktionen und der Landeskantlei ausgestaltet (vgl. Kap. 4.2.5). Für die Gerichte schreibt das FHG die Leistungsaufträge nicht vor. Eine entsprechende Festlegung ist auch im revidierten Gesetz über die Organisation der Gerichte nicht vorgesehen. Die Justizverwaltung wird von der Geschäftsleitung des Kantonsgerichtes geregelt (Reglement, SGS [170.111](#)).

Die Leistungsaufträge werden dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht. Sie können der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht werden, falls diese dies wünscht. Auf eine gesetzliche Verpflichtung zur Kenntnisnahme der Leistungsaufträge soll indessen verzichtet werden.

### **§ 29 Interne Verrechnungen**

Unter internen Verrechnungen werden Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen verstanden. Die intern zu verrechnenden Leistungen sowie die Grundsätze der Bewertung der Leistungen regelt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe.

### **§ 30 Kosten- und Leistungsrechnung**

Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) umfasst drei Bereiche, die alle ihre Funktionen erfüllen und aufeinander aufbauen:

- In der Kostenartenrechnung werden alle Kosten (und Erlöse) ermittelt, die in der betrachteten Periode angefallen sind. Es stellen sich Abgrenzungsfragen zur Finanzbuchhaltung (in welcher Aufwand und Ertrag abgebildet sind) in zeitlicher und sachlicher Hinsicht.

- Die Kostenstellenrechnung beantwortet die Frage, in welchen Einheiten/Bereichen die ermittelten Kosten verursacht wurden. Damit wird bezweckt, dass in den Kostenstellen ein Anreiz zu verbesserter Wirtschaftlichkeit entsteht.
- Die Kostenträgerrechnung ordnet die ermittelten Kosten den Leistungen oder Produkten zu: Wofür sind Kosten entstanden? Hier werden die Grundlagen für die Preiskalkulation gelegt.

Im Kanton Basel-Landschaft sind die Kostenarten- und die Kostenstellenrechnung flächendeckend eingeführt. Damit werden detaillierte Führungsinformationen aufbereitet, die auch als Basis für die Definition von Indikatoren im AFP dienen. Kostenträgerrechnungen sind nur für bestimmte, vom Regierungsrat bezeichnete Dienststellen vorgesehen, deren Leistungen durch Gebühren oder zweckgebundene Erträge finanziert werden.

Das neue FHG verankert die Praxis des Kantons. Ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnungen müssen geführt werden, wo sie zur Berechnung von Gebühren und Entgelten oder zur Sicherstellung der Kostentransparenz benötigt werden. Die entsprechenden Dienststellen, welche eine solche Kosten- und Leistungsrechnung führen sollen, werden vom Regierungsrat bezeichnet. Ähnliche Regelungen finden sich auch in anderen Kantonen (z.B. BS, ZH, SZ).

### **3 Ausgaben**

Vgl. allgemein Kapitel 4.4.

#### **§ 31 Begriff**

In Absatz 1 und 2 wird der Begriff der Ausgabe in Anlehnung an die Formulierungen vieler Kantone (z.B. Art. 42 FLG BE) verankert.

Abs. 3 konkretisiert den Begriff beispielhaft. Damit wird verdeutlicht, dass auch der Abschluss von Bürgschaften und ähnlicher Eventualverbindlichkeiten, Einnahmenverzicht, Darlehen, Vorfinanzierungen und Entnahmen von Mitteln aus Spezialfinanzierungen Ausgaben im Sinne des Finanzhaushaltsgesetzes darstellen.

Unter einem Einnahmenverzicht wird bspw. der Verzicht auf die Rückzahlung eines Darlehens, oder der Verzicht auf zugesicherte Beiträge Dritter verstanden.

#### **§ 32 Voraussetzungen**

Hier werden die zwingenden Voraussetzungen für die Vornahme von Ausgaben verankert. Für jede Ausgabe ist eine rechtliche Grundlage, ein Budgetkredit und ein Ausgabenbeschluss notwendig (vgl. Kap. 4.4.2). Rechtsgrundlagen bilden primär Verfassungsbestimmungen, Gesetze und Verordnungen. Einem Rechtssatz gleichgestellt werden Staatsverträge, Gerichtsentscheide, referendumsfähige Landratsbeschlüsse oder Volksentscheide. Fehlt es bei neuen Ausgaben an einer gesetzlichen Grundlage, kann diese mit einem referendumsfähigen Landratsbeschluss geschaffen werden.

Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen. Die Verordnung zum FHG wird hier ergänzende Vorschriften erlassen.

#### **§ 33 Neue und gebundene Ausgaben**

Der Begriff der neuen bzw. gebundenen Ausgabe wird neu und abschliessend auf Gesetzesstufe definiert. Auf die bisherige Dekretsebene kann verzichtet werden. Die Formulierung orientiert sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie an den Regelungen vieler Kantone. (vgl. Kap. 4.4.4)

Gemäss Absatz 1 ist eine Ausgabe neu, wenn bezüglich ihrer Vornahme oder der Modalitäten ein verhältnismässig grosser Handlungsspielraum besteht. Lässt die gesetzliche Grundlage insbesondere die Höhe der Ausgabe oder den Zeitpunkt der Vornahme offen, ist der Handlungsspielraum meist als gross einzustufen und die Ausgabe als neu zu klassifizieren.

Absatz 2 definiert im Umkehrschluss, dass Ausgaben als gebunden erachtet werden, wenn sie nicht neu im Sinne von Absatz 1 sind. Neu wird festgelegt, dass eine Ausgabe im Zweifelsfall als neu zu betrachten ist (vgl. auch § 25 Abs. 3 FHG BS). Auf weiterführende kantonale Umschreibungen der gebundenen Ausgabe ist zu verzichten.

### **§ 34 Einmalige und wiederkehrende Ausgaben**

Die Definition von einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben bietet im Kanton immer wieder Anlass zu Diskussionen. Deshalb soll eine ausdrückliche Festlegung im Gesetz erfolgen. Sonderfragen können auf Verordnungsebene geregelt werden. Die Formulierung lehnt sich an die Praxis des Bundesgerichts und die Praxis vieler Kantone an.

### **§ 35 Massgeblicher Ausgabenbetrag**

Eine Ausgabenbewilligung kann sich auf einjährige aber auch auf mehrjährige Verbindlichkeiten beziehen. Für die Bestimmung der Ausgabenhöhe ist bei einmaligen Ausgaben die Gesamtausgabe und bei wiederkehrenden Ausgaben der jährlich wiederkehrende Betrag massgebend. (vgl. Kap. 4.4.3)

Absatz 3 verankert das Nettoprinzip, wie es in vielen Kantonen üblich ist.

Auf die Festlegung, dass einmalige und wiederkehrende Ausgaben für die Bestimmung der Ausgabenkompetenz zusammenzurechnen sind (vgl. § 27 GAF AG, Kreditkompetenzsumme) wurde nach näherer Prüfung verzichtet.

### **§ 36 Ausgabenbewilligungen**

Die Ausgabenbewilligung stellt eine wesentliche Voraussetzung dar, damit finanzielle Verpflichtungen eingegangen und Ausgaben getätigt werden dürfen. Sie legt den Ausgabenbetrag und die Verantwortlichkeit für die Ausgabentätigung abschliessend fest.

Bei Vorhaben, welche sowohl einmalige als auch wiederkehrende Ausgaben umfassen, müssen beide Ausgaben bewilligt werden (Absatz 2). Folgekosten sind von der Ausgabenbewilligung ausgenommen, sie werden aber durch das ausgabenbewilligende Organ zur Kenntnis genommen. Deshalb müssen sie in den jeweiligen Vorlagen transparent ausgewiesen und insbesondere für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt werden.

Die Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung sind in § 37 geregelt.

Absatz 3 regelt den Grundsatz, dass Ausgabenbewilligungen vor dem Eingehen finanzieller Verpflichtungen einzuholen sind.

Absatz 4 verlangt ausdrücklich, dass Vorlagen an den Landrat für Ausgabenbewilligungen mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu versehen sind (vgl. Art. 55 WoV-G Solothurn). Die Erstellung der jeweiligen Wirtschaftlichkeitsrechnung obliegt der antragstellenden Dienststelle/Direktion. Die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsrechnungen sind je nach Vorhaben unterschiedlich hoch. Sie können sich von einfachen Wirtschaftlichkeitsvergleichen bis zu ausführlichen Wirtschaftlichkeitsrechnungen mit Einbezug sämtlicher Lebenszykluskosten für grosse Vorhaben erstrecken.

Die Finanz- und Kirchendirektion erarbeitet hierzu konzeptionelle Grundlagen und stellt diese den Direktionen zur Verfügung. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit wird durch die Finanz- und Kirchendirektion im Rahmen der finanzrechtlichen Prüfung geprüft (vgl. § 11). Wirtschaftlichkeitsrech-

nungen werden auch heute schon aufgestellt und sind im Kanton bereits verbreitet. Sie sollen künftig aber konsequenter und systematischer eingesetzt und wo nötig qualitativ optimiert werden.

### **§ 37 Zuständigkeiten für Ausgabenbewilligungen**

Analog zur Änderung der Kantonsverfassung werden die neuen Zuständigkeiten für Ausgabenbewilligungen im FHG verankert.

Die Ausgabenkompetenz des Regierungsrats ist heute in der Verfassung (§ 75 KV) auf CHF 50'000 CHF für neue einmalige Ausgaben festgelegt. Neu soll sie auf CHF 1'000'000 für neue einmalige Ausgaben und auf CHF 200'000 für neue wiederkehrende Ausgaben festgelegt werden. Bis zu diesen Beträgen sowie bei gebundenen Ausgaben erteilt der Regierungsrat die Ausgabenbewilligungen. Er kann diese Befugnisse gestützt auf Absatz 3 verwaltungsintern weiter delegieren. (vgl. Kap. 4.4.6)

In welcher Form Ausgabenbewilligungen auf Stufe Direktion und tiefer erfolgen, wird in der Verordnung geregelt, wobei insbesondere für kleinere Aufgaben und allfällige Sonderfälle möglichst pragmatische Regelungen getroffen werden sollen. Denkbar sind die Erteilung einer Ausgabenbewilligungen in Form einer Verfügung, eines Formulars aber auch mittels Unterzeichnung der Zahlungsanweisung.

Absatz 4 regelt den Spezialfall, wenn ein Vorhaben sowohl einmalige als auch wiederkehrende Ausgaben bedingt. In diesem Fall entscheidet dasjenige Organ, welches für die höhere Ausgabe zuständig ist, sowohl über die einmalige wie auch über die wiederkehrende Ausgabe. Damit wird sichergestellt, dass keine widersprüchlichen Beschlüsse gefällt werden indem die eine Ausgaben bspw. vom Landrat abgelehnt, und die andere vom Regierungsrat bewilligt würde.

### **§ 38 Erhöhung der Ausgabenbewilligung**

Reicht eine Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Vorhabens nicht aus, ist beim zuständigen Organ eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung zu beantragen. Die Erhöhung der Ausgabenbewilligung ersetzt den Zusatzkredit im geltenden FHG.

Die Zuständigkeit für die Erhöhung der Ausgabenbewilligung fällt demjenigen Organ zu, welches für die Gesamtausgabe (ursprüngliche Ausgabenbewilligung plus Erhöhung der Ausgabenbewilligung) zuständig wäre. Damit wird verhindert, dass Ausgabenbewilligungen künstlich aufgesplittet werden um sie nicht dem übergeordneten Organ unterbreiten zu müssen.

Kann die Erhöhung der Ausgabenbewilligung nicht durch einen vorhandenen Budgetkredit finanziert werden, so ist zudem ein Nachtragskredit oder eine Kreditüberschreitung bewilligen zu lassen. Ist der Landrat für die Erhöhung der Ausgabenbewilligung zuständig, kann der Beschluss zeitgleich (im Dispositiv allerdings getrennt) mit dem Nachtragskreditbegehren (anlässlich der beiden festgelegten Termine) erfolgen. (vgl. Kap. 4.4.7)

### **§ 39 Arten von Ausgabenbewilligungen**

Der Landrat kann Bewilligungen für Objektausgaben oder Rahmenausgaben erteilen. Rahmenausgabenbewilligungen ersetzen den bisherigen „Sammelkredit“. Über deren Aufteilung in einzelne Teile entscheidet der Regierungsrat. Gemäss dem Grundsatz, wonach für eine Ausgabe lediglich eine Ausgabenbewilligung eingeholt werden muss, stellt die der Ausgabenbewilligung folgende Aufteilung lediglich einen Vollzugsbeschluss dar.

### **§ 40 Kontrolle, Abrechnung, Verfall**

Über ihre Ausgabenbewilligungen führt die zuständige Organisationseinheit Kontrolle (analog zur heutigen Verpflichtungskreditkontrolle). Ausgabenbewilligungen sind – wie bis anhin Verpflichtungskreditkontrollen – wie bis anhin Verpflichtungskreditkontrollen.

tungskredite – abzurechnen, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist und Beiträge Dritter grösstenteils eingegangen sind.

Abrechnungen über neue einmalige Ausgaben, welche der Landrat oder das Volk bewilligt hatte, müssen dem Landrat zur Genehmigung unterbreitet werden. Die Genehmigung aller weiteren Abrechnungen bewilligter Ausgaben regelt der Regierungsrat.

Ist der Zweck einer Ausgabenbewilligung erreicht oder wurde das Vorhaben zwischenzeitlich aufgegeben, so verfällt die Ausgabenbewilligung.

## **4 Rechnungslegung**

Vgl. allgemein Kap. 4.5.

### **4.1 Allgemeine Bestimmungen**

#### **§ 41 Zweck**

Die oberste Zielsetzung der Rechnungslegung ist die Wiedergabe der tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, damit die Führung des Kantons zuverlässige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Mit dem Begriff „sollen“ wird ein Zielzustand beschrieben, der für die Umsetzung etwas Handlungsspielraum im Vergleich zu einer expliziten Kodifikation des „true and fair view“ Prinzips ermöglicht.

#### **§ 42 Grundsätze**

Dieser Paragraph legt die zentralen Grundsätze der Rechnungslegung dar, auf welche immer dann zurückgegriffen wird, wenn für einen Tatbestand keine konkreten Regelungen vorgegeben sind. Der Grundsatz der Vergleichbarkeit ist für die Steuerung der Staatsfinanzen zentral. Die Steigtigkeit der Darstellung und Bewertung muss sichergestellt sein, so dass der Vergleich zum Budget und zu den Vorjahresabschlüssen möglich ist.

Mit dem Grundsatz der Wesentlichkeit wird festgehalten, dass die Jahresrechnung in allen wesentlichen Teilen vollständig sein muss (in der Buchführung gilt allerdings der Grundsatz der Vollständigkeit). Vielfach sind bei Fragen der Bilanzierung und Bewertung Ermessensentscheidungen notwendig. Diese müssen im Gesamtzusammenhang richtig interpretiert werden können und damit dem Grundsatz der Zuverlässigkeit genügen.

Die Grundsätze der Bruttodarstellung und der Periodengerechtigkeit regeln die Art und den Zeitpunkt der Erfassung von Finanztransaktionen in der Buchhaltung und der Offenlegung in der Jahresrechnung. Die Bruttodarstellung gibt vor, dass Aufwände und Erträge, wie auch Investitionsausgaben und –einnahmen oder Aktiven und Passiven nicht, oder nur nach klaren Regeln miteinander verrechnet (und damit „netto“ dargestellt) werden dürfen. Die Periodengerechtigkeit verlangt die Erfassung in jener Periode, in dem der Finanzvorfall tatsächlich angefallen ist. Praktische Beispiele umfassen hier die zeitliche Abgrenzung von Aufwand und Ertrag (Rechnungsabgrenzung) oder Rückstellungen.

Der Grundsatz der Fortführung beschreibt die Annahme, dass die Erfüllung der staatlichen Aufgaben weitergeführt wird und keine Konkursituation eintritt. Entsprechend werden das Vermögen und die Verpflichtungen mit Fortführungswerten (und nicht Liquidationswerten) bewertet.

#### **§ 43 Anwendbare Normen**

Die Rechnungslegung des Kantons Basel-Landschaft erfolgt grundsätzlich nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2), welches in den allermeisten Kantonen zur Anwendung kommt. Abweichungen davon werden vom Regierungsrat separat be-

zeichnet und in der Jahresrechnung erläutert. Die wichtigsten Abweichungen werden zudem in der Verordnung zum FHG aufgenommen.

## **4.2 Jahresrechnung**

Vgl. allgemein Kap. 4.5.1.

### **§ 44 Elemente der Jahresrechnung**

Die Jahresrechnung beinhaltet gemäss Vorgaben von HRM2 die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und den Anhang. Sie werden in den nachfolgenden Paragraphen in den Grundzügen definiert. Konkretisierungen zu den einzelnen Elementen der Jahresrechnung wird der Regierungsrat auf Verordnungsebene und insbesondere im Handbuch Finanz- und Rechnungswesen vornehmen.

### **§ 45 Bilanz**

In diesem Paragraphen werden Struktur und Inhalt der Bilanz dargelegt. Die Aktivseite enthält das Finanz- und Verwaltungsvermögen und die Passivseite das Fremd- und Eigenkapital.

Die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens dienen der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben und können deshalb nicht ohne Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung veräussert werden. Demgegenüber umfasst das Finanzvermögen alle übrigen Vermögenswerte.

### **§ 46 Erfolgsrechnung**

Der neue § 46 wurde in Anlehnung an den bisherigen § 10 verfasst, wobei jedoch der zweite Satz von Abs. 1 weggelassen wurde.

Während die Bilanz die Verhältnisse per Ende Jahr aufzeigt (Stichtagsbetrachtung), zeigt die Erfolgsrechnung die Werteflüsse des ganzen Jahres. Sie ist wie bisher nach Arten der Aufwände und Erträge gegliedert und zeigt somit eine kantonsweite Sicht.

### **§ 47 Investitionsrechnung**

Auch der Paragraph zur Investitionsrechnung orientiert sich an der bisherigen Regelung (vgl. § 11 FHG bisher). Einzig auf die gesetzliche Verankerung der Aktivierungsgrenze für Investitionen wird verzichtet. Diese wird analog zu anderen Wesentlichkeitsgrenzen neu auf Stufe Verordnung definiert.

### **§ 48 Geldflussrechnung**

Die Geldflussrechnung ist in der Form gemäss HRM2 ein neues Element der Jahresrechnung. Sie zeigt die Veränderung der flüssigen Mittel auf und kann dank den drei Stufen auch die Brücke von den Vorgaben der Schuldenbremse zur Darlegung der tatsächlichen Verschuldung gemäss Bilanz schlagen. Die neu im FHG verankerte Bestimmung entspricht einer Standardformulierung, wie sie auch in anderen Kantonen verwendet wird.

### **§ 49 Anhang**

Der Anhang enthält alle Angaben, die für die Interpretation der in den übrigen Elementen der Jahresrechnung dargelegten Finanzinformationen notwendig sind. Eine zuverlässige Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons ist nur mit den Erläuterungen des Anhangs möglich, weshalb er ein integraler Bestandteil der Jahresrechnung ist. Während die übrigen Elemente der Jahresrechnung bildlich gesprochen aus einer A4-Seite bestehen, wird der Anhang wesentlich umfassender ausfallen.

## **§ 50 Fonds**

Fonds sind Vermögenswerte, die dem Kanton von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet werden. Sie werden je nach Verwendungsfreiheit der Fondsmittel im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen. (vgl. Kap. 4.5.3) Besteht eine grosse Verwendungsfreiheit, sind die Mittel im Eigenkapital auszuweisen. Andernfalls werden sie dem Fremdkapital zugewiesen.

## **§ 51 Spezialfinanzierungen**

Für die durch Erlass zweckgebundenen Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird künftig der Begriff der Spezialfinanzierung verwendet. Spezialfinanzierungen werden dem Eigenkapital zugewiesen. Um eine Spezialfinanzierung zu errichten bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche zeitlich zu befristen oder periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen ist. (vgl. Kap. 4.5.3)

## **§ 52 Vorfinanzierungen**

Mit § 52 erhält der Kanton eine gesetzliche Regelung zum Umgang mit Vorfinanzierungen von Bundesvorhaben. Vorfinanzierungen sollen die vorzeitige Realisierung von Bundesvorhaben, welche die Bundesversammlung mit Einschluss der Finanzierung beschlossen hat, ermöglichen. Zu diesem Zweck können Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Die Finanzierungsvereinbarung regelt die Ausgestaltung der Vorfinanzierung. Vorfinanzierungen sind vom zuständigen Organ als (neue) Ausgaben zu bewilligen (vgl. § 31 E-FHG und Kap. 10.4, Antwort zu Postulat 2010/16).

## **4.3 Bilanzierung und Bewertung**

### **§ 53 Bilanzierungsgrundsätze**

Mit den Bilanzierungsgrundsätzen wird klargestellt, wann Vermögenswerte grundsätzlich aktiviert, resp. wann Verbindlichkeiten und insbesondere Rückstellungen passiviert werden. Die Aktivierungsgrenze und andere Wesentlichkeitsgrenzen werden vom Regierungsrat auf Verordnungsebene festgelegt.

### **§ 54 Bewertungsgrundsätze**

Die Bewertungsgrundsätze legen fest, dass Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert werden. Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen bilanziert. Liegt der Anschaffungswert über dem Verkehrswert, wird zum Verkehrswert bilanziert.

### **§ 55 Abschreibungen und Wertverminderungen**

Die Grundsätze zu Abschreibungen und Wertminderungen stellen keine Veränderung zur bisherigen Handhabung dar. Wie für die ganze Bilanzierung und Bewertung gilt auch hier, dass im Rahmen der qualitativen Optimierung der Rechnungslegung im Programm Stärkung der finanziellen Steuerung gezielte Anpassungen vorgenommen werden (innerhalb des gesetzlichen Rahmens), deren Eckwerte in der Verordnung, die Details im Handbuch Finanz- und Rechnungswesen aufgenommen werden.

## **5 Beteiligungen und Staatsbeiträge**

Vgl. allgemein Kap. 4.2.8.

### **§ 56 Beteiligungen**

Hier werden die Eckwerte des Beteiligungscontrollings verankert. Für die Konkretisierungen wird im Rahmen der Erarbeitung spezialgesetzlicher Grundlagen gesorgt (Stichwort „Public Corporate Governance“ PCG).

### **§ 57 Staatsbeiträge**

Der Kanton Basel-Landschaft kennt heute noch kein Staatsbeitragsgesetz (vgl. Kap 4.2.8). In §§ 57 – 59 sollen vorderhand Grundsätze verankert werden, die dem Kanton zur Steuerung des Finanzhaushalts rasche Vorteile ermöglichen, ohne dabei eine spätere Revision unzweckmässig zu präjudizieren. Dabei wird das geltende Recht über die Subventionen (vgl. § 58 E-FHG, resp. § 6 im bisherigen FHG) nicht verändert.

Absatz 1 verankert die beiden Begriffe „Abgeltungen“ und „Subventionen“ (synonym: Finanzhilfen) und regelt die Rechtsform der Erteilung von Staatsbeiträgen. Die Erteilung von Staatsbeiträgen durch Vertrag soll insbesondere da gewählt werden, wo sich der Kanton die Leistungserfüllung sichern will. Verträge sind nur zulässig, soweit dies die Spezialgesetzgebung nicht ausschliesst. Auf Verordnungsstufe können weitere verfahrensrechtliche Konkretisierungen erfolgen. Wichtig ist insbesondere, dass bei der Gewährung die Rechtsform klar definiert wird.

Absatz 2 verpflichtet den Regierungsrat zum Controlling der Staatsbeiträge.

### **§ 58 Subventionen**

Der bisherige § 6 wird unverändert übernommen, da das geltende Subventionsrecht mit der Revision des Finanzhaushaltsrechts nicht revidiert werden soll. Der Subventionsbegriff entspricht in Abgrenzung zu § 59 dem in Bund und anderen Kantonen üblichen Begriff der Finanzhilfe.

### **§ 59 Abgeltungen**

Diese Bestimmung definiert den allgemeinen Begriff der „Abgeltung“, wie sie im schweizerischen Staatsbeitragsrecht üblich ist. Allfällige inhaltliche Präzisierungen erfolgen im Rahmen einer nachgelagerten Revision der gesetzlichen Grundlagen der Staatsbeiträge.

## **6 Zuständigkeiten**

Vgl. allgemein Kap. 4.6.

### **§ 60 Regierungsrat**

Die Bestimmung listet besondere Zuständigkeiten des Regierungsrats (vgl. Kap. 4.6.3) auf, in Ergänzung zu den bereits im Rahmen von anderen §§ erfolgten Bestimmungen. Eine allgemeine Rechtsetzungskompetenz ist nicht nötig, da sich diese bereits gestützt auf § 74 KV ergibt. Dementsprechend kann auch auf die heutige besondere Kompetenz von § 35 Abs.3 FHG betr. Regelung des Anweisungs- und Zahlungsverkehrs verzichtet werden.

Absatz 1 listet die Entscheidungsbefugnisse des Regierungsrates im Rahmen des Finanzhaushaltsrechtes auf. Dazu gehört die Entscheidungsfreiheit über das Finanzvermögen sowie den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken im Finanzvermögen, die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen unter bestimmten Voraussetzungen sowie die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen. Bisher ist für Entwidmungen der Landrat zuständig. Diese scheint nicht mehr zeitgemäss. Entwidmungen erfolgen in aller Regel zusammen mit sonstigen politischen Beschlüssen (z.B. Verzicht auf Aufgabe) oder es sei dann, der Hinfall des öffentlichen Zweckes sei offensichtlich. Die Entwidmungen sollen deshalb künftig durch den Regierungsrat beschlossen werden können.



Zudem entscheidet der Regierungsrat über die Aufnahme von Anleihen, die Abgabe von Baurechten, den endgültigen Abschluss von Programm- und Leistungsvereinbarungen mit zuständigen Bundesstellen und die Entnahmen aus Fonds.

Nebst den Entscheidungsbefugnissen wird in den Absätzen 2-3 ausserdem der Erlass von Vorgaben für die Erstellung des Investitionsprogramms, des AFP und des Budgets sowie die Regelung des Zahlungsverkehrs mit den Gemeinden an den Regierungsrat übertragen. Wie bisher unterbreitet der Regierungsrat die Vorgaben für die Erstellung von AFP, Budget und Investitionsprogramm (Planungsrichtlinie) der Finanzkommission zur Kenntnisnahme. Dieser Planungsschritt wird aufgewertet und neu nicht mehr per Verordnung, sondern im Gesetz geregelt.

Gemäss Absatz 4 soll der Regierungsrat seine Befugnisse nach diesem Gesetz ganz oder teilweise an Direktionen oder Dienststellen übertragen können.

### **§ 61 Finanz- und Kirchendirektion**

Dieser Paragraph zählt die wichtigsten Aufgaben der Finanz- und Kirchendirektion im Zusammenhang mit dem Vollzug des Finanzhaushaltsrechtes auf. Die Aufzählung hat allerdings nicht den Anspruch die der FKD obliegenden Aufgaben abschliessend festzuhalten. Nachfolgend sind die wichtigsten Aufgaben der FKD kurz erläutert.

Zur Umsetzung des Gesetzes und der zugehörigen Verordnung wird die FKD verbindliche praxistaugliche Handbücher sowie bei Bedarf unterjährige Vorab-Nachführungen der Handbücher in Weisungsform erlassen. Die Direktionen und die Landeskanzlei wie auch die Finanzkontrolle werden bei der Erarbeitung dieser Handbücher einbezogen. Mit den vorgesehenen Handbüchern soll die FKD nicht nur einheitliche und standardisierte Grundlagen schaffen, sondern auch die Praxis – zusammen mit den Direktionen und der Landeskanzlei – weiterentwickeln.

Die FKD unterstützt die Direktionen und die Landeskanzlei in Fragen der finanziellen Steuerung. Mit der neuen Formulierung der Zuständigkeiten der Finanz- und Kirchendirektion wird eine gewisse Servicefunktion zum Ausdruck gebracht. Sie nimmt Stellung zu allen finanzwirksamen Anträgen der Direktionen. Ihr obliegt zudem die Sicherstellung und Bewirtschaftung der Liquidität.

Die FKD ist weiter für die Vorbereitung des Regierungsprogramms zuständig. Der Gesetzestext spricht von Vorbereitung, da der Regierungsrat sehr eng in die Erarbeitung einbezogen ist. Eine wichtige Rolle spielt bei der Vorbereitung insbesondere auch der Planungs- und Strategieausschuss. Die FKD unterstützt zudem das Controlling des Regierungsrates und leitet auch das Programm für die generelle Aufgabenprüfung der nächsten Periode.

### **§ 62 Bau- und Umweltschutzdirektion**

Die Erstellung des 10-jährigen Investitionsprogramms obliegt der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD). Die Prozesssteuerung zur Integration der Investitionsplanung in den Aufgaben- und Finanzplan ist hingegen bei der FKD angesiedelt.

Die BUD ist zudem verantwortlich für die Bewirtschaftung der Immobilien.

### **§ 63 Direktionen, Landeskanzlei**

Die Direktionen und die Landeskanzlei sind verantwortlich für die Qualität der Finanzinformationen und die Einhaltung der finanzrechtlichen Vorschriften der Ausgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich, sofern der Regierungsrat im Einzelfall nichts anderes bestimmt. Ihnen obliegen die Erarbeitung des AFP und dessen Umsetzung in ihrem Bereich sowie die Geltendmachung finanzieller Ansprüche inklusive der Prozessführung. (vgl. Kap. 4.6.4)

## 7 Übergangsbestimmungen

### § 64 Übergangsrecht

Absatz 1 legt fest, dass Budgetierung und Rechnungsabschluss für das Jahr 2016 noch nach den Vorgaben des Finanzhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 1987 erfolgen. Die Staatsrechnung 2016 soll demnach die letzte Staatsrechnung sein, welche nach bisherigem Finanzhaushaltsrecht abgeschlossen wird. Bereits das Budget 2017 (resp. der AFP 2017-2020) wird gemäss neuen Finanzhaushaltsgesetz erstellt.

Absatz 2 regelt den Umgang mit den bestehenden Verpflichtungskrediten.

Absatz 3 regelt den Umgang mit den altrechtlichen Fonds, welche gemäss neuem Recht als Spezialfinanzierungen gelten.

## II.

### 1 Änderung des Landratsgesetzes

Die Änderungen des Landratsgesetzes erfolgen in erster Linie aufgrund der Änderungen der Kantonsverfassung. In diesem Sinne handelt es sich primär um einen Nachvollzug der neuen Sprachregelungen sowie der Änderungen betreffend der Planungsinstrumente (Regierungsprogramm, AFP, Budget).

#### § 15 Abs. 3 Bst. g

§ 15 Absatz 3 befasst sich mit den Aufgaben des Büros des Landrates. Konsistent mit der klaren Zuweisung der Verantwortlichkeit für ein zweckmässiges Controlling zur Führungsebene soll Abs. 3 um die Aufgabe ergänzt werden, für ein zweckmässiges Controlling zu sorgen.

#### § 44 Abs. 1 und 3 Bst. c

Paragraph 44 regelt das Regierungsprogramm. Dieses wird auch künftig jeweils zu Beginn der ersten Amtsperiode erstellt und bis Ende Dezember des ersten Amtsjahres dem Landrat zur Genehmigung vorgelegt.

In Absatz 3 wird der Finanzplan als Bestandteil des Regierungsprogrammes gestrichen.

#### § 45 Jahresprogramm

Künftig werden die Vorhaben des Regierungsrates für das nächste Kalenderjahr im Aufgaben- und Finanzplan dargelegt. Aus diesem Grund kann künftig auf ein separates Jahresprogramm verzichtet werden und der entsprechende Paragraph aufgehoben werden.

#### § 46 Jährliche Berichte

Der bisherige Titel von § 46 wird an die neue Sprachregelung angepasst und in „Jährliche Berichte“ geändert. Absatz 1 regelt neu (analog zur Änderung von § 67 Abs. 1 Bst. a KV), dass der Regierungsrat, die Gerichte und der Ombudsman dem Landrat jährlich über ihre Tätigkeit berichten. Die Berichterstattung der selbständigen Verwaltungsbetriebe (i.d.R. Beteiligungen) ist in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt und bedarf im Landratsgesetz keine erneute Erwähnung.

### *§ 52a AFP-Vorstoss*

Das neue Instrument des AFP-Vorstosses (vgl. Bemerkungen zu § 15) wird im Landratsgesetz verankert (vgl. Kap. 4.3.3)

Mit dem AFP-Vorstoss kann der Landrat sowohl auf die Finanz- wie auch die Leistungsseite des AFP Einfluss nehmen. Der AFP-Vorstoss hat Richtliniencharakter und unterscheidet sich damit von der klassischen Motion gemäss § 34 Landratsgesetz. Zudem sind die Fristen gegenüber der klassischen Motion anders. Über AFP-Vorstösse, die befolgt oder abgelehnt werden, ist nicht eine gesonderte Vorlage zu erarbeiten, sondern sie sind direkt im neuen AFP aufzunehmen.

Ebenfalls neu verankert wird, dass das Landratsbüro für ein zweckmässiges Controlling sorgen muss.

### *§ 54 Teilnahme von Gerichtspräsidenten und Gerichtspräsidentinnen*

Hier sollen in Absatz 1 die veralteten Begriffe „Voranschlag“, „Rechnung“ und „Amtsbericht“ durch „Budget“, „Jahresrechnung“ und „jährlicher Bericht“ ersetzt werden. Insofern ist diese eine rein formelle Änderung.

### *§ 61 Geschäftsprüfungskommission*

Auch hier bedarf es in Absatz 1 Bst. b einer sprachlichen Anpassung des Begriffs des „Amtsberichts“.

### *§ 62 Finanzkommission*

Auch in § 62 werden lediglich sprachliche Änderungen nachvollzogen. So behandelt die Finanzkommission künftig den Aufgaben- und Finanzplan sowie das Budget anstelle des Jahresprogrammes und des Voranschlages in der Jahresplanung des Regierungsrates. Anstatt der Staatsrechnung im Jahresbericht des Regierungsrates wird sie künftig die Jahresrechnung behandeln. Auf eine separate Nennung des Finanzplanes (Abs. 1 Bst. c) kann deshalb verzichtet werden.

In Absatz 2 Buchstabe c wird schliesslich analog zur künftigen Sprachregelung im E-FHG von Anleihen anstelle von Staatsanleihen gesprochen.

## **2 Änderung des Gesetzes über den Ombudsman**

Im Sinne einer konsequenten Umsetzungsgesetzgebung werden die Spezialgesetze der dem FHG unterstellten Behörden um rechtliche Regelungen betreffend Unterstellung unter das FHG, Controlling und Ausgabenkompetenzen der Behörde ergänzt. Gleichzeitig werden auch formale Anpassungen an die neuen Begrifflichkeiten (Budget, Aufgaben- und Finanzplan, Bericht) vollzogen.

Das Gesetz über den Ombudsman wird dahingehend präzisiert, dass der vom Ombudsman erstellte Aufgaben- und Finanzplan vom Regierungsrat unverändert in den AFP des Kantons übernommen wird. Die Ausgabenkompetenz des Ombudsmans entspricht neu jener des Regierungsrates. Ausserdem wird der Auftrag zu einem zweckmässigen Controlling gesetzlich verankert.

### **3 Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz**

Analog zur Änderung des Gesetzes über den Ombudsman sowie das Finanzkontrollgesetz wird auch das Gesetz über die Information und den Datenschutz um gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Unterstellung der Aufsichtsstelle Datenschutz, der Ausgabenkompetenz der Aufsichtsstelle und der Verantwortlichkeit für ein zweckmässiges Controlling ergänzt.

### **4 Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes**

Im Gerichtsorganisationsgesetz wird neu verankert, dass die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts im Rahmen ihrer Führungsverantwortung ein zweckmässiges Controlling der Gerichtstätigkeiten führt.

In § 25 wird die Unterstellung der Gerichte unter das Finanzhaushaltsgesetz verankert. Ausserdem wird ergänzt, dass die Ausgabenkompetenz der Gerichte jener des Regierungsrates entspricht.

Ausserdem werden Anpassungen der Begrifflichkeiten Voranschlag, Finanzplan und Amtsbericht an die neuen Begriffe Budget, Aufgaben- und Finanzplan sowie Bericht vorgenommen.

### **5 Änderung des Finanzkontrollgesetzes**

Analog zur Änderung des Gesetzes über den Ombudsman sowie das Gesetz über die Information und den Datenschutz wird auch das Finanzkontrollgesetz angepasst. Das Finanzkontrollgesetz wird dahingehend präzisiert, dass der von der Finanzkontrolle erstellte Aufgaben- und Finanzplan vom Regierungsrat unverändert in den AFP des Kantons übernommen wird. Die Ausgabenkompetenz der Finanzkontrolle entspricht neu jener des Regierungsrates. Und das Controlling der Tätigkeiten der Finanzkontrolle wird neu als Aufgabe der Vorsteherin oder des Vorstehers der Finanzkontrolle definiert.

### **6 Änderung des Steuergesetzes**

Der Steuerfuss war über die Defizitbremse im alten FHG verankert. Im neuen FHG fehlt diese Verankerung, was diese Anpassung im Steuergesetz nötig macht.

#### **III.**

Das bisherige Finanzhaushaltsgesetz kann aufgehoben werden. Die Bestimmungen zum Zahlungsverkehr mit den Gemeinden § 33 c-f werden unverändert in die Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz transferiert.

#### **IV.**

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist auf den 1. Januar 2017 geplant. Es wird vom Regierungsrat beschlossen.

### **7.3 Erläuterungen zu den Änderungen des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats)**

Mit der Änderung der Geschäftsordnung des Landrates wird die rechtliche Grundlage der Budgetanträge (§ 79) an die heutige Praxis angepasst. Zudem werden das Dekret zum Finanzhaushaltsgesetz sowie ein mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes obsolet gewordener Landratsbeschluss betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 17.2.1992 aufgelöst.

## **§ 79 Absatz 1 Buchstabe b, Absatz 1bis und Absatz 3 (Budgetanträge)**

Im Sinne einer Präzisierung des Budgetantrages soll § 79 der Geschäftsordnung des Landrates leicht angepasst werden. Mit Abs. 1<sup>bis</sup> wird neu rechtlich verankert, dass pauschale Budgetanträge nicht zulässig sind.

Budgetkredite werden für die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen, durchlaufende Beiträge und interne Fakturen pro Dienststelle, sowie für die Investitionsausgaben pro Dienststelle festgelegt. Beschlossen werden Budgetkredite somit auf der Ebene der 2-stelligen Kontogruppe. Mit der Änderung von § 79 der Geschäftsordnung des Landrates wird nun klar festgehalten, dass pauschale Budgetanträge nicht zulässig sind, sowie präzisiert, dass Budgetanträge auch auf Ebene der 2-stelligen Kontogruppen (Budgetkredit) angesiedelt werden können.

Abs. 1 Bst. b sowie Abs. 3 werden lediglich sprachlich geändert. Neu wird darin der Begriff „Budget“ statt „Voranschlag“ verwendet.

### **Aufhebung des Dekrets zum Finanzhaushaltsgesetz**

Das bisherige Dekret zum Finanzhaushaltsgesetz (DFHG) kann ersatzlos aufgehoben werden. Die bisherigen Paragraphen zum Ausgabenrecht (§§ 1 – 3 DFHG) werden neu formuliert und ins neue Gesetz (vgl. § 33 E-FHG) überführt sowie in den Verordnungen ausgeführt (insb. § 3 DFHG). Die Instrumente der Haushaltsführung (Leistungsauftrag § 4 DFHG, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung §§ 4a und 4b DFHG) werden in den §§ 28 und 30 E-FHG aufgenommen. Die Bestimmung zur Kreditverschiebung (§ 5 DFHG) wird im Sinne der Stärkung der finanziellen Steuerung gestrichen und nicht ins neue Finanzhaushaltsgesetz transferiert. Die Vorgaben zum Verpflichtungskredit (§§ 6 und 7 DFHG) finden sich sinngemäss im neu gestalteten Ausgabenrecht wieder (vgl. § 31ff E-FHG.). Die Bestimmung zum bisherigen Anhang des Voranschlages (§ 8 DFHG) findet sich neu in §§ 15 und 19 und zur Staatsrechnung (§ 9 DFHG) in § 24 E-FHG.

### **Aufhebung des Landratsbeschlusses betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion**

Aufgrund der Anpassung der Ausgabenkompetenzen wird der heute noch geltende Landratsbeschluss betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 17.2.1992, der eine Kompetenz des Regierungsrats für die Bewilligung von Aufträgen an Dritte für Vor- und Bauprojekte bis 300'000 vorsah, mit dem neuen FHG hinfällig und deshalb aufgehoben. Er ist angesichts der vorgesehenen höheren Ausgabenkompetenz des Regierungsrats nicht mehr nötig. Der Regierungsrat wird die Kompetenzen der Bau- und Umweltschutzdirektion im Bereich der Ausgabenbewilligungen für Vor- und Bauprojekte in der Verordnung zum FHG gemäss bisheriger Praxis regeln.

## **8 Auswirkungen**

### **8.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Das Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung soll der Finanzpolitik im Kanton mittelfristig zu mehr Nachhaltigkeit verhelfen. Das Ziel ist es, den Staatshaushalt mittelfristig auszugleichen und ausgeglichen zu halten. Es soll eine dauerhaft ausreichende Selbstfinanzierung der Investitionen sichergestellt werden (Richtwert gemäss HRM2: Selbstfinanzierungsgrad von 80%-100%), um die Schulden (Kosten für Amortisation und Zinsen) auf einem tragbaren Niveau zu stabilisieren. Die Substanz der Vermögenspositionen ist zu erhalten, damit das politisch gewünschte Leistungsniveau weiterhin erbracht werden kann.

Die Kantonsfinanzen werden aber mit den neuen Gesetzesgrundlagen nicht automatisch besser. Ohne den Willen der politischen Behörden ist damit noch nichts gespart. Das zeigen die Erfahrungen in anderen Kantonen mit ähnlichen Regelungen. Mit den klaren Gesetzesbestimmungen werden aber die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Umgang mit den Staatsfinanzen deutlich verbessert. Die finanzielle Führung durch Landrat und Regierungsrat wird gestärkt. Mittel- bis langfristig ist eine Effizienzsteigerung bei der Mittelverwendung zu erwarten, wenn Sach- und Finanzpolitik besser aufeinander abgestimmt werden als bisher. Beim Entscheid über Sachgeschäfte können Finanzierbarkeit und finanzielle Auswirkungen systematisch mitberücksichtigt werden. Mit einem klaren Commitment aller Beteiligten und den klaren gesetzlichen Regelungen wird es gelingen, die finanzielle Steuerung nachhaltig zu stärken.

Mit dem totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz sowie dem Aufgaben- und Finanzplan kommen neue und erweiterte Aufgaben auf die Verwaltung zu, die vor allem in der Einführungsphase mit einem erhöhten Aufwand verbunden sein werden. Der Regierungsrat hat beschlossen, dass im Budget 2016 keine neuen Stellen bewilligt werden (ausgenommen sind Stellen, die vom Landrat bereits per Verpflichtungskredit bewilligt sind). Die Herausforderung der Verwaltung besteht somit darin, den Mehraufwand bis Ende 2016 mit dem bestehenden Personal zu bewältigen.

Zur Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes muss jede Dienststelle Aufgaben und Indikatoren definieren und ihre Planung auf vier Jahre erweitern. Die Erarbeitung des AFP und die erstmalige Planung mit diesem Instrument wird in den Jahren 2015 und 2016 zu einem Mehraufwand bei den Dienststellenleitenden führen. Dieser kann bzw. muss aufgrund des Personalstopps im Rahmen der ordentlichen Aufgabenerfüllung bewältigt werden. Bei der Finanzverwaltung erfolgen die Umstellungsarbeiten auf den neuen AFP mit den vorhandenen Ressourcen.

Das totalrevidierte Finanzhaushaltsgesetz tritt gemäss Planung am 1. Januar 2017 in Kraft. Es wird erwartet, dass damit die Arbeit der Verwaltung nach der Einführungsphase im Jahr 2017 vereinfacht und effizienter gestaltet werden kann. Die Finanzverwaltung bereitet 2015 die verwaltungsinternen Schulungen zur Anwendung des FHG vor. Die Schulungen werden 2016 durchgeführt.

Die Einführung des totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetzes und des AFP bietet die Gelegenheit, die heutige Art und Weise der Aufgabenerfüllung in der Verwaltung kritisch zu analysieren und wo möglich zu optimieren. Die Finanzverwaltung wird in einem internen Changemanagement ihre Ressourcen neu ausrichten, sobald sich die neuen und erweiterten Aufgaben, bspw. die Wirtschaftlichkeitsrechnungen und die generelle Aufgabenüberprüfung weiter konkretisieren. Ein allfälliger Mehr- oder Minderbedarf ist momentan nicht quantifizierbar.

Im Sinne eines effizienten und haushälterischen Mitteleinsatzes besetzt der Regierungsrat neue Stellen in den Direktionen nur, wenn ein präziser Stellen- und Aufgabenbeschrieb vorliegt. Bei einer allfälligen Aufstockung von Stellen ist zu berücksichtigen, dass Mehraufwand während der Einführungszeit anfällt. Das gesteigerte Arbeitsvolumen fällt zwar primär zentral bei der Finanzverwaltung an, aber auch dezentral bei den Direktionen.

Der Regierungsrat wird im Hinblick auf die Inkraftsetzung der revidierten Rechtsgrundlagen im Jahr 2017 eine Analyse vornehmen und einen Vorschlag erarbeiten, für welche Aufgabenschwerpunkte und in welchen Organisationseinheiten allfällige zusätzliche Stellen eingesetzt werden sollen. Die Finanzverwaltung hat bei der Umsetzung des vorliegenden Paketes eine zentrale Rolle. Der Umsetzungserfolg hängt entscheidend davon ab, inwiefern sich die Finanzverwaltung organisatorisch und prozessmässig auf die sich stellenden Herausforderungen und neuen Aufgaben vorbereitet. Die Leitung der Finanzverwaltung betrachtet dies als grosse Chance und hat bereits damit angefangen die jetzige Organisation hinsichtlich Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken zu prüfen. Dabei werden vor allem auch die verwaltungsinternen Interaktionen analysiert. In

den nächsten Schritten werden eine Strategie und der Soll-Zustand für den Zeitraum mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz definiert. Als Resultat wird rechtzeitig bis zur Inkraftsetzung des neuen Finanzhaushaltsrechts eine neue schlagkräftige und resultatorientierte Organisation mit klaren Prozessen und definierten Verantwortlichkeiten bereit stehen. Zu diesem Zeitpunkt wird ein neues Organigramm und Stellenbeschriebe für sämtliche Funktionen vorliegen. Daraus abgeleitet werden allfällig neue Stellen rechtzeitig bis zur Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen beantragt.

## **8.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Mit dem Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung wird die kantonsinterne Steuerung von Aufgaben und Finanzen neu geregelt. Dementsprechend hat das Programm keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Indirekt sind positive Auswirkungen zu erwarten, weil eine nachhaltige Finanzpolitik und gesunde Staatsfinanzen die Attraktivität des Kantons als Standort für Unternehmen erhöhen.

## **8.3 Auswirkungen auf die Gemeinden**

Die Gemeinden sind vom vorliegenden Reformvorschlag nicht betroffen.

Die bestehenden Bestimmungen zum Zahlungsverkehr zwischen Kanton und Gemeinden werden unverändert vom Finanzhaushaltsgesetz in eine Verordnung über den Zahlungsverkehr zwischen Kanton und Gemeinden übernommen, da sie nicht gesetzeswesentlich sind. Es handelt sich dabei um eine rein formale Anpassung, inhaltlich bleiben die Regelungen unverändert.

## **8.4 Regulierungsfolgenabschätzung**

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die KMU's. Auf eine Regulierungsfolgenabschätzung wurde deshalb verzichtet.

## **9 Ergebnis der Vernehmlassung**

Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden nach deren Abschluss eingefügt.

## **10 Parlamentarische Vorstösse**

Mit dieser Vorlage beantragt der Regierungsrat die Abschreibung der folgenden parlamentarischen Vorstösse.

### **10.1 Parlamentarische Vorstösse zum Steuerungsmodell**

**Postulat: [2011/338](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion vom 1. Dezember 2011: Schuldenbremse - Eine Weiterentwicklung der Defizitbremse**

Das Postulat wurde am 22. März 2012 stillschweigend überwiesen.

#### **Wortlaut des Postulats**

Seit 4 Jahren ist im Kanton die Defizitbremse in Kraft. Sie beschränkt das Defizit und damit das Ausgabenwachstum des Kantons, indem ein bestimmter Eigenkapital-Puffer nicht unterschritten werden darf. Es hat sich klar gezeigt, dass diese Defizitbremse eine "disziplinierende" Wirkung auf Regierung und Parlament hat. Die aktuellen Sparanstrengungen sind sicher nicht unwesentlich dieser Defizitbremse geschuldet.

Während die kurzfristig greifende, kostendämpfende Wirkung der Defizitbremse kaum strittig ist, besteht doch die grosse Gefahr durch die einseitige Konzentration auf die Erfolgsrechnung die Substanz eines Staatswesens ungenügend zu berücksichtigen. Damit verbunden sind langfristig unerwünschte Effekte wie das Behindern/Bremsen der wirtschaftlichen Entwicklung. In einer längeren Krisenphase droht auch der teilweise Verlust der Handlungsfähigkeit des Staatswesens, indem es beispielsweise nicht mehr antizyklisch handeln kann. Diese Gefahr wird mittlerweile auch von den Rating-Agenturen klar erkannt, weshalb sie Staatswesen rund um den Globus ermuntern, eine an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gekoppelte Schuldenbremse einzuführen. Sie hat sich in der aktuellen Schuldenkrise als das Mittel der Wahl erwiesen, um einerseits kostendämpfend zu wirken, andererseits aber das zwingend notwendige Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Das langfristige Halten eines AAA dürfte deshalb nur mit einer Schuldenbremse möglich sein, welche dem Kanton eine breitere Palette von Handlungsmöglichkeiten belässt.

Die Regierung wird gebeten zu prüfen, ob zur Steigerung der Handlungsfähigkeit des Kantons und zur langfristigen Sicherung seines AAA-Ratings die aktuelle Defizitbremse zu einer Schuldenbremse weiterentwickelt werden soll. Im Falle einer positiven Beurteilung wird die Regierung gebeten eine entsprechende Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes in die Wege zu leiten.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat sieht ebenfalls Bedarf für eine Weiterentwicklung der aktuellen Defizitbremse zu einer Schuldenbremse, welche die Schulden begrenzt und das Eigenkapital schützt. Er hat verschiedene Modelle von Schulden- und Defizitbremsen geprüft. Das beantragte Modell hat sich als das effektivste und effizienteste erwiesen. Die Vorgaben für den Ausgleich des Staatshaushalts werden in der Kantonsverfassung verankert. Die technischen Regelungen der Schuldenbremse werden auf Gesetzesebene formuliert und umgesetzt.

Eine Koppelung der Schuldenbremse an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (beispielsweise über die Berücksichtigung der Nettoschuldenquote gemessen am Bruttoinlandsprodukt) würde die grosse Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik bergen. Diese gilt es, wie der Postulant richtigerweise feststellt, zu vermeiden, weil dadurch in einer Krisensituation die Wirtschaft zusätzlich belastet würde. So müssten während einer Rezession (sinkendes BIP) die Staatsausgaben stark gedrosselt werden, um Schulden abzubauen. Damit würde die regionale Wirtschaft von staatlicher Seite zusätzlich gebremst und die Rezession verstärkt. Es würde damit der verfassungsmässige Grundsatz verletzt, dass der Staatshaushalt konjunkturgerecht zu führen ist.

Der Regierungsrat beantragt deshalb eine Schuldenbremse, die einen Ausgleich der Staatsrechnung über acht Jahre vorschreibt. Der Zeitraum von acht Jahren setzt sich jeweils aus drei Rechnungsjahren, zwei Budgetjahren (dem laufenden und dem kommenden) und den restlichen drei Planjahren des AFP zusammen. Er umfasst somit auch Teile der Vergangenheit. Aufwandkürzungen müssen innerhalb von jeweils 3 Finanzplanjahren umgesetzt werden. Die Neuregelung ermöglicht es, über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg zu planen. Ein allfälliger negativer Abschluss der Erfolgsrechnung in konjunkturrell schlechten Jahren kann mittels Überschüssen in guten Jahren wieder ausgeglichen werden, was eine antizyklische Finanzpolitik ermöglicht.

Mit einem Einbezug der Investitionen in die Schuldenbremse würde der Anreiz geschaffen, eine finanzielle Schieflage kurzfristig über eine Drosselung der Investitionsausgaben zu korrigieren. Dadurch entstünde mittelfristig ein grosser Investitionsstau, ohne dass die Erfolgsrechnung nachhaltig saniert werden könnte. Die beantragte Schuldenbremse beschränkt sich deshalb auf die Erfolgsrechnung.

Mit der Integration der Investitionsplanung in den Aufgaben- und Finanzplan wird aber gleichwohl sichergestellt, dass sich das geplante Investitionsvolumen im Rahmen der finanziellen Tragbarkeit



bewegt. Hierzu macht der Regierungsrat Vorgaben zum maximalen Investitionsvolumen, welches in den Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen werden kann. Das maximale Investitionsvolumen wird abhängig von einem in Anbetracht der Finanzierungsmöglichkeiten vernünftigen Selbstfinanzierungsgrad festgelegt.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf obige Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2011/338 abzuschreiben.

### **Motion [2012/324](#) der SVP-Fraktion vom 1. November 2012: Keine Verwässerung der Defizitbremse**

Die Motion wurde am 10. April 2014 mit 70:4 Stimmen bei 1 Enthaltung als Postulat überwiesen.

#### **Wortlaut des Postulats**

Die Diskussionen anlässlich der letzten zwei Jahresabschlüsse zeigen, dass der Begriff des Eigenkapitals einer Klärung bedarf. Bereits mit der Motion 2002/303 vom 28. November 2002 betreffend Schuldenbremse forderte die FDP-Fraktion, den Begriff des Eigenkapitals genau zu definieren.

Das Finanzhaushaltsgesetz schreibt in § 15 vor, dass das Verwaltungsvermögen grundsätzlich zum Beschaffungswert bilanziert wird, wobei Abs. 3 eine Ausnahme für die Grundstücke vorsieht. Demnach ist es in der Kompetenz des Regierungsrats, für die Grundstücke des Verwaltungsvermögens abweichende Regelungen zu beschliessen. Von dieser Ausnahme hat der Regierungsrat Gebrauch gemacht und die Grundstücke aufgewertet (29.1 Mio. im Jahr 2010, 231.7 Mio. im Jahr 2011, 216 Mio. sind für das Jahr 2012 budgetiert). Die Aufwertung wird im Eigenkapital unter der Position "Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen" bilanziert sowie anschliessend in das freie Eigenkapital überführt. Die neue Praxis, das Vermögen zu ihren tatsächlichen Verkehrswerten auszuweisen und somit die stillen Reserven offenzulegen ist sehr begrüssenswert. Die anschliessende Überführung dieser Aufwertungsreserve in das freie Eigenkapital ist hingegen höchst problematisch. Sie gefährdet die Funktion der Defizitbremse, welche beim Volk auf eine grosse Zustimmung gestossen ist. Wie nachfolgend dargelegt, muss definiert werden, wie die neuen Eigenkapital-Arten (Neubewertungsreserve Finanzvermögen sowie Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen) zu behandeln sind. Dabei ist zu beachten, dass

- a. auch die Grundstücke des Verwaltungsvermögens Wertschwankungen unterliegen und erst mit dem Verkauf real Mehrwert generieren können. Das Verwaltungsvermögen (z.B. Schulhaus) dient aber der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben und kann nicht einfach frei veräussert werden. Somit kann sein Wert nicht die Funktion eines Reservefonds übernehmen, wie dies für das Eigenkapital im Sinne der Defizitbremse erforderlich ist. Deshalb darf nur das freie Eigenkapital mit dem Aufwandüberschuss verrechnet werden. Ein Defizit kann man nur mit Minderausgaben oder Mehreinnahmen beseitigen, nicht aber mit der Verrechnung des Verlusts mit der Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens.
- b. die Verrechnung einer Aufwertung des Verwaltungsvermögens mit dem Aufwandüberschuss den Prinzipien der Rechnungslegung widerspricht. Die Aufwertung der Grundstücke des Verwaltungsvermögens wurde im Jahr 2010 und 2011 richtigerweise erfolgsneutral verbucht. Die Kontinuität verlangt, dass diese Aufwertungen ebenfalls erfolgsneutral ausgebucht werden. ABER: Wird die Aufwertungsreserve mit dem freien Eigenkapital zusammengelegt (wie dies in den letzten zwei Jahren gehandhabt wurde) und anschliessend mit dem Aufwandsüberschuss verrechnet (§ 32b Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes), erfolgt

eine erfolgswirksame Verbuchung, was auf lange Sicht und aus Transparenzgründen nicht sinnvoll sein kann.

- c. die Verrechnung bewirkt, dass die verrechneten Millionen für die Ausgabeseite "freigegeben" werden. Die Millionen des Eigenkapitals aus der Aufwertung sind fiktiv, d.h. sie sind nicht in Form von Geld verfügbar. Dies führt dazu, dass der Kanton für diese Summe Fremdkapital aufnehmen muss. Dies widerspricht aber klar dem Mechanismus der Defizitbremse, welche ein Instrument zur Stabilisierung der Aufwendungen und der Schulden und damit auch der Schuldverzinsung ist. Steigendes Fremdkapital und Schuldzinsen engen den Spielraum der staatlichen Ausgabenpolitik ein. Genau das sollte aber die Defizitbremse verhindern. Die Idee war, die Ausgaben primär für Bereiche mit direktem Nutzen für die Bevölkerung (Bildung, Gesundheit etc.) und weniger für Schuldzinsen zu tätigen. Die Defizitbremse soll eine Eigenkapitalreserve sichern - welche nicht fiktiv ist - damit der Staat Spielraum hat, um kurzfristige konjunkturelle Schwankungen ohne abrupte Aufgabenreduktionen oder Steuererhöhungen auffangen zu können.

In der Öffentlichkeit haben in den letzten Jahren Privatunternehmen einiges negatives Aufsehen erregt: Sie haben sich - um finanziell schön auszusehen - reichgerechnet, die Aufwertungen als Gewinn ausgewiesen und diesen ausgeschüttet. In der Finanzkrise wurden sie dann durch die Tatsache überrascht, dass die (vorher aufgewerteten) Vermögenswerte rasch an Wert verloren. Zurück zum Kanton: Verrechnen wir jetzt den Aufwandsüberschuss mit der Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögen, handeln wir uns ein noch grösseres Risiko ein als die erwähnten, wegen "Bilanzschönung" kritisierten Privatunternehmen. Diese können bei ihrer Bilanzkosmetik wenigstens hoffen, dass das Finanzvermögen im Wert steigt. Wir (Kanton) hingegen geben das Geld aus (Wert der Grundstücke des Verwaltungsvermögen), welches wir nie wieder einnehmen werden.

Die erfolgsneutrale Verbuchung von Schwankungen ist in der Rechnungslegung relativ neu und keine Regel, sondern eine Ausnahme. Deswegen braucht es eine entsprechend klare Formulierung der Verbuchungspraxis bei Wertsteigerungen - und auch bei Wertverminderungen. Prüfwert ist eine Anlehnung an den internationalen Rechnungslegungsstandard IPSAS (IPSAS 16 und 17), auf welchem das in BL geltende HRM basiert: "Führt eine Neubewertung zu einer Erhöhung des Buchwertes des Vermögens, ist die Wertsteigerung direkt in das Eigenkapital unter der Position Neubewertungsreserve einzustellen. Führt eine Neubewertung zu einer Verringerung des Buchwertes des Vermögens, ist diese mit der vorhandenen Neubewertungsreserve des Vermögens zu verrechnen. Ist keine Neubewertungsreserve vorhanden, ist die Wertminderung erfolgswirksam (Wertberichtigung) zu erfassen."

Fazit: Wir dürfen uns nicht reich rechnen, sondern müssen uns an den objektiven Tatsachen orientieren. Die finanzielle Lage des Kantons ist nicht erfreulich und diese muss nicht mit schönrechnen schöngeredet werden. Egal mit welchen Massnahmen die Kantonsfinanzen ins Lot gebracht werden sollen: Für die Diskussionen brauchen wir eine objektive Basis an Finanzzahlen.

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat einen konkreten Vorschlag für eine Gesetzesänderung zu unterbreiten, welche:

- (1) die erfolgsneutrale Verbuchung der Neubewertungen des Verwaltungsvermögen und des Finanzvermögen reglementiert
- (2) vorschreibt, dass die "Neubewertungsreserve Finanzvermögen" sowie die Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen" Eigenkapital ausserhalb der Defizitbremse darstellen.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Da die Aufwertungsreserve Ende 2015 mit dem Bilanzfehlbetrag, der aus der Ausfinanzierung der BLPK resultiert verrechnet wird, werden die Anliegen des Vorstosses obsolet. Trotzdem wird nachfolgend kurz darauf eingegangen.

Die Anliegen dieses Vorstosses sind berechtigt und wurden zusammen mit der Weiterentwicklung der Defizitbremse zu einer Schuldenbremse und den Neuerungen im Bereich der Rechnungslegung aufgenommen. Der Vorstoss zeigt auf, dass bezüglich Eigenkapital, Bewertungs- und Verbuchungspraxis sowie Rechnungslegung Erklärungsbedarf besteht. So ist festzuhalten, dass die Neubewertungen im Verwaltungsvermögen einmalige Vorgänge waren (Restatement I-II). Die Bewertung des Finanzvermögens nach dessen Verkehrswert hingegen ist gemäss § 16 Absatz 4 des geltenden Finanzhaushaltsgesetzes alle 5 Jahre zu überprüfen und wurde mit dem Restatement III vorgenommen.

Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Zusammensetzung und die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals im Detail auf. Mit Blick auf den Vollzug der Defizitbremse wurde im Eigenkapitalnachweis zwischen Eigenkapital ausserhalb der Defizitbremse (zweckgebundenes Eigenkapital) und innerhalb der Defizitbremse (freies Eigenkapital) unterschieden. Die Konjunkturausgleichsreserve und der Bilanzüberschuss bzw. der Bilanzfehlbetrag bildeten das freie Eigenkapital bzw. das Kapital innerhalb der Defizitbremse.

Das freie Eigenkapital hatte die Funktion, die Auswirkungen von wirtschaftlichen Abschwungphasen (z.B. Einnahmehausfälle bei den Steuern) auszugleichen. Dank der Zuweisung des Ergebnisses des Restatements I und II konnte der Handlungsspielraum für die kommenden Jahre mit Bezug zur Defizitbremse vergrössert und eine Steuerfusserhöhung vermieden werden.

Mit den in dieser Vorlage beantragten Anpassungen in der Rechnungslegung, insbesondere auch durch den Wegfall der Unterscheidung des Eigenkapitals innerhalb und ausserhalb der Defizitbremse und der Umsetzung einer „true and fair view“, wird die Forderung unter Punkt 2 erfüllt.

Die Neubewertung des Verwaltungs- und Finanzvermögens (Restatement) war ein einmaliger Vorgang, der entsprechend HRM2 erfolgsneutral verbucht wurde. Künftige Wertanpassungen (kein Restatement) müssen gemäss HRM2 erfolgswirksam verbucht werden. Somit kann Forderung 1 in solchen Fällen nicht erfüllt werden.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion Nr. 2012/324 abzuschreiben.

### **Motion [2013/156](#) von Hans-Jürgen Ringgenberg, SVP-Fraktion: Einführung einer Schuldenbremse**

Die Motion wurde am 30. Oktober 2014 mit 43:32 Stimmen bei 7 Enthaltungen überwiesen.

### **Wortlaut der Motion**

Die Entwicklung der Staatsfinanzen unseres Kantons ist mit Blick in die nähere Zukunft sehr besorgniserregend. Das strukturelle Ungleichgewicht im Haushalt ist alles andere als behoben und der finanzpolitische Handlungsbedarf gross. Daran konnte auch, wie vorauszusehen war, die Defizitbremse nichts ändern und die ihr zuge dachte präventive Wirkung entfalten.

Besonders Sorgen bereitet uns die negative Selbstfinanzierung, was - sofern nicht wirkungsvolle Gegenmassnahmen ergriffen werden - zu einer weiteren enormen Neuverschuldung führen wird. Der errechnete Finanzbedarf beträgt bis ins Jahr 2016 Fr. 716 Mio. In der Erfolgsrechnung sind in

den nächsten Jahren keine grösseren positiven Abschlüsse, die den Selbstfinanzierungsgrad wesentlich verbessern könnten, zu erwarten. Es ist deshalb schon heute voraussehbar, dass der vorerwähnte Finanzbedarf vollumfänglich mit fremden Mitteln finanziert werden muss und die Verschuldung entsprechend ansteigen wird. Dazu kommt, dass auch die Ausfinanzierung der BLPK für unseren Kanton zu einer weiteren enormen Schuldverpflichtung von rund Fr. 1 Mia. führen wird (de facto besteht diese heute schon).

In dieser Situation ist die Einführung einer Schuldenbremse, welche die Ausgaben plafoniert und die Investitionen minimiert, mehr als dringend. Ziel muss es sein, die Verschuldungsquote, unter Berücksichtigung des Konjunkturfaktors, zu senken und die Ausgaben in einen verbindlichen Einklang mit den Einnahmen zu bringen.

Die Regierung wird beauftragt, eine wirksame Schuldenbremse, die diesen Kriterien gerecht wird, einzuführen.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat hat ebenfalls erkannt, dass die bestehende Defizitbremse weiterentwickelt und durch eine Schuldenbremse ersetzt werden muss (vgl. Stellungnahme zu Motion 2012/324 der SVP-Fraktion vom 1. November 2012: Keine Verwässerung der Defizitbremse). Er beantragt deshalb mit dieser Vorlage die Einführung einer zweistufigen Schuldenbremse. Die erste Stufe gibt vor, dass die Erfolgsrechnung über den Zeitraum von acht Jahren auszugleichen ist. Die zweite Stufe beinhaltet den Ausgleich eines allfälligen Fehlbetrags zur Eigenkapitaluntergrenze von 4 Prozent des Gesamtaufwands des Kantons innert fünf Jahren.

Ergänzt werden diese Regelungen durch die Bestimmung, dass der Regierungsrat jährlich das maximale Investitionsvolumen festlegt. Er macht dies im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion Nr. 2013/156 abzuschreiben.

## **10.2 Parlamentarische Vorstösse zu Aufgaben- und Finanzplan und Budget**

### **Motion [2011/335](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion vom 1. Dezember 2011: Anpassung des Planungsprozesses - Stärkung des Finanzplans**

Die Motion wurde von Landrat Klaus Kirchmayr am 29. März 2012 in ein Postulat umgewandelt und stillschweigend überwiesen.

### **Wortlaut des Postulats**

Da

1. der Landrat bei der Beratung und Genehmigung des Budgets aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und angesichts des Zeitdrucks vor Jahresende faktisch jeweils nur wenig Handlungsspielraum hat, und
2. die Budgetberatung auf einem zu hohen Detaillierungsgrad stattfindet und damit wenig effizient ist, und
3. der Finanzplan ein hohes Qualitätsniveau erreicht hat, und
4. die Aufgabe des Landrats darin bestehen sollte, die strategischen Weichenstellungen gut überlegt vorzunehmen und nicht ins operative Tagesgeschäft der Regierung einzugreifen,

wird der Regierungsrat eingeladen, das Finanzhaushaltsgesetz wie folgt anzupassen:

1. Der Landrat entscheidet jährlich im Herbst und verbindlich über den mittelfristigen Finanzplan (die folgenden 4 Jahre).
2. Der Finanzplan wird integriert auf den Stufen Kanton und Direktion erstellt. Der Finanzplan wird von der Gesamregierung verabschiedet und setzt Prioritäten unter Berücksichtigung der Planung der Direktionen.
3. Das erste dieser Planjahre dient als verbindliche Basis für das operative Budget des kommenden Jahres.
4. Dem Landrat wird das vom Finanzplan abgeleitete Budget im Dezember zur Genehmigung vorgelegt.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Die Forderungen des Postulanten decken sich weitgehend mit den Zielsetzungen, welche der Regierungsrat mit dem Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung verfolgt. Durch die Einführung des auf vier Jahre ausgerichteten Aufgaben- und Finanzplans (AFP) wird die mittelfristige Steuerung von Aufgaben und Finanzen deutlich aufgewertet.

Der AFP umfasst das Budgetjahr sowie die drei darauffolgenden Jahre und wird wie der heutige Finanzplan (vgl. Änderung von § 65 E-KV) dem Landrat im Herbst zur Genehmigung unterbreitet. Die Beschlussfassung des Landrats über das Budget erfolgt zeitgleich mit der Genehmigung des AFP. Eine separate Beschlussfassung des Budgets zu einem späteren Zeitpunkt, wie dies im Postulat gefordert wird, ist nicht vorgesehen.

Hingegen wird der AFP Aufgaben und Finanzen bis auf Stufe der Dienststellen ausweisen. Er ist gleichzeitig die Grundlage für die Erstellung des nächstjährigen Budgets (vgl. §15 E-FHG).

Regierungsprogramm und AFP sollen enger miteinander verknüpft werden, indem das Regierungsprogramm strategische Massnahmen neu bis auf Stufe Dienststelle festlegt und diese dann top-down in den AFP eingestellt werden. Zudem sollen sämtliche neuen Vorhaben, welche dem Regierungsrat zur Aufnahme in den AFP beantragt werden, strategisch bewertet werden.

Mit der Einführung des AFP-Vorstosses wird ausserdem die Steuerungskompetenz des Landrats in der mittelfristigen Planung gestärkt. Der Landrat kann damit dem Regierungsrat im Rahmen der Beratung des AFP beantragen, Aufgaben oder Finanzen im nächsten AFP zu ändern oder anzupassen. Der Landrat hat neu also die Möglichkeit sowohl auf die Finanz- wie auch auf die Leistungsseite der Planjahre des AFP Einfluss zu nehmen. Das neue Instrument wird im Landratsgesetz verankert.

Neu wird im Finanzhaushaltsgesetz verankert, dass Budgetkredite inskünftig auf der Ebene der 2-stelligen Kontogruppen beschlossen werden (vgl. § 20 E-FHG). Damit reduziert sich der Detaillierungsgrad des Budgets, was dem Landrat eine effizientere Budgetberatung erlaubt.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2011/335 abzuschreiben.

### **Motion [2010/124](#) von Isaac Reber, Grüne Fraktion vom 25. März 2010: Integrierte Finanz- und Investitionsplanung**

Die Motion wurde am 9. Dezember 2010 mit 59:5 Stimmen bei 1 Enthaltung überwiesen.

## **Wortlaut der Motion**

Die finanziellen Möglichkeiten bilden verbindliche Leitplanken der kantonalen Planungstätigkeit, damit Fehlplanungen vermieden werden können. So sollte es sein. Doch die Realität im Kanton Baselland sieht ganz anders aus. Regelmässig findet sogar eine diametrale Umkehr dieses Grundsatzes statt, indem die Planungsvorhaben den Gesamtfinanzbedarf bestimmen.

Dieses System führt nicht selten dazu, dass Planungen auf Halde erfolgen, weil sie nicht durch eine definierte Strategie und das finanzielle Vermögen, sondern durch eine Reihe unpriorisierter Wünsche bestimmt werden. Die Umsetzung oder Nichtumsetzung von Vorhaben wird so letztlich nicht selten durch Zufälligkeiten, zeitliche Koinzidenzen und die Durchsetzungsfähigkeit der betreffenden Partialinteressen bestimmt. Im Gegenzug bilden überholte Planungen einen erheblichen Verschleiss von personellen und finanziellen Ressourcen, ganz zu schweigen von Enttäuschungen und Frustration auf der Nutzerseite.

Dass sich der finanzielle Risikoaspekt des heutigen Systems rasch in zweistelliger Millionenhöhe bewegen kann, zeigt sich aktuell an zahlreichen Beispielen von Planungskrediten im Gesundheits-, Bildungs- oder Strassenbaubereich. Alleine die simple Addition der aktuellen Vorhaben aus den genannten drei Bereichen zeigt, dass daraus ein Investitionsvolumen resultiert, das weit jenseits der mittelfristigen Finanzierungsmöglichkeiten liegt. Fehlplanungen und Totalverluste in Millionenhöhe sind hier also vorprogrammiert. Es ist höchste Zeit, dass sich der Kanton Baselland vom heutigen System verabschiedet, das derart viel Planungsausschuss generiert.

Planungen sollen in Zukunft auf der Basis einer abgeseigneten längerfristigen Strategie und daraus abgeleiteter Investitions- und Finanzpläne erfolgen. Erstere sollen eine Priorisierung sowie eine zeitgerechte und reibungslose Abwicklung im Sinne der zugrunde liegenden Strategie sicherstellen. Der Finanzplan soll dazu den finanziellen Rahmen festlegen. Naturgemäss sollte er sich nicht an Legislaturperioden orientieren, da namentlich Grossprojekte ihre Dauer insgesamt, von der Planung bis zur Umsetzung, regelmässig überschreiten. Ein Beispiel, an welcher sich eine solche integrierte Finanz- und Investitionsplanung orientieren kann, ist das Modell des Kantons Wallis (Mehrjahresplanung).

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage betreffend Änderung des Finanzhaushaltgesetzes zu unterbreiten zwecks Schaffung erforderlichen gesetzlicher Grundlagen für eine integrierte Finanz- und Investitionsplanung, wobei das Beispiel des Kantons Wallis als Richtschnur kann.

Auszug: Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle, Kanton Wallis

5. Abschnitt: Integrierte Mehrjahresplanung, Voranschlag, Rechnung, Verwaltungsbericht

### **Art. 234 Integrierte Mehrjahresplanung, Zuständigkeit**

Der Staatsrat erstellt jedes Jahr für die Dauer von mindestens vier Jahren eine integrierte Mehrjahresplanung und unterbreitet diese dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme. Bei dieser Gelegenheit kann der Grosse Rat dem Staatsrat sachliche und zeitliche Abänderungsanträge unterbreiten.

2 Das erste Jahr der integrierten Mehrjahresplanung deckt sich mit dem Voranschlag.

### **Art. 244 Inhalt und Gliederung**

1 Die integrierte Mehrjahresplanung muss ein Inventar der nach Prioritäten eingestufteten Investitionen und Investitionsbeteiligungen enthalten sowie die vom Staat und der Verwaltung zu erzielenden Wirkungen und Resultate aufzeigen. Die Gliederung der integrierten Mehrjahresplanung ist identisch mit jener der politischen Leistungsaufträge, die in Paragraph 15<sup>quater</sup> dargestellt wird.

2 Er gibt einen Überblick über:

a) die vom Staat zu erlangenden politischen Ziele, die Prioritäten sowie die Qualitäts- und Leistungskriterien;

- b) den Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung, die zur Umsetzung der gesteckten Ziele, Prioritäten und Kriterien notwendig sind;
- c) die Schätzung der Personalressourcen, des Finanzbedarfs und der Finanzierungsmöglichkeiten;
- d) die Entwicklung des Vermögens und der Verschuldung.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat stimmt der Stossrichtung der Motion vollumfänglich zu. Deshalb ist die Entwicklung eines auf vier Jahre ausgerichteten Aufgaben- und Finanzplanes ein Kernelement des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Die Forderung nach einer jährlich erstellten integrierten Mehrjahresplanung, die dem Landrat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird und deren erstes Jahr sich mit dem Budget deckt, wird mit dem Aufgaben- und Finanzplan umgesetzt (vgl. §§ 15 – 18 E-FHG).

Die ersten 4 Jahre des von der Bau- und Umweltschutzdirektion erstellten zehnjährigen Investitionsprogramms sind integraler Bestandteil des AFP (Investitionsplan). Bei der Erstellung sind die Vorgaben des Regierungsrates bezüglich des maximalen Investitionsvolumens zu berücksichtigen. Dieses wird im Hinblick auf einen vernünftigen Selbstfinanzierungsgrad festgelegt.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion Nr. 2010/124 abzuschreiben.

### **Postulat [2007/314](#) on Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion vom 13. Dezember 2007: Einheitliche und gezielte Finanzführung**

Das Postulat wurde am 22. Mai 2008 überwiesen.

#### **Wortlaut des Postulats**

Die Vernetzung der Finanzflüsse innerhalb der Kantonsverwaltung hat in den vergangenen Jahren laufend zugenommen. Auch die absoluten Beträge dieser Finanzflüsse sind auf mehrere Milliarden Franken pro Jahr gestiegen. Einheitliche Standards und Systeme sind eine unabdingbare Voraussetzung zur effizienten Bewirtschaftung der Kantonsfinanzen.

Auf der Systemseite sind die Arbeiten für eine zeitgemässe EDV-Unterstützung der finanziellen Führung mittlerweile in Angriff genommen worden (ERP). Erfahrungen aus der Wirtschaft zeigen jedoch, dass neben dem EDV-System auch eine Anpassung der Prozesse und der Organisation angezeigt ist. Nur durch eine Anpassung der Prozesse und der Organisation lassen sich die grossen Investitionen auf der Systemseite wirklich nutzbringend realisieren.

Die Regierung wird gebeten zu prüfen, inwieweit eine weitere Vereinheitlichung der finanziellen Führung des Kantons zu realisieren ist. Dabei sollen insbesondere die folgenden Schwerpunkte untersucht werden:

- Weiterentwicklung der Controllingorganisation zur Sicherstellung einheitlicher Standards und ihrer gezielten Anwendung (Unité de doctrine) in allen Bereichen der Verwaltung
- Etablieren einheitlicher Standards über den heute im Finanzhaushaltsgesetz definierten Rahmen hinaus (z.B. Vereinheitlichung/Weiterentwicklung der Deckungsbeitragsrechnung, des Projekt- und Investitionsreportings oder von Kosten-/Nutzenanalysen)
- Abbildung der finanziellen Führungsprozesse in den neuen EDV-Systemen {ERP}

## **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat hat im Dezember 2013 ein Controlling-Konzept beschlossen. Dieses umfasst die Grundsätze der Controllerarbeit und umreisst die Ziele, Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Ebenso enthält es einen Überblick über die wesentlichen Prozesse und Instrumente des Controllings im Kanton Basel-Landschaft.

Das Controlling ist wichtig für die einheitliche und gezielte Steuerung des Finanzhaushalts. Es werden deshalb die zentralen Bestimmungen zum Controlling auf Gesetzesstufe verankert (vgl. § 9 E-FHG). Mit der Aufnahme eines eigenständigen Controlling-Paragrafen in das Finanzhaushaltsgesetz wird die Bedeutung des Controllings für die Stärkung der finanziellen Steuerung unterstrichen und in den gesetzlichen Grundlagen adäquat abgebildet.

Das FHG schreibt vor, dass die Direktionen und die Landeskantlei ein stufengerechtes und zweckmässiges Controlling führen. Im Kanton Basel-Landschaft umfasst der Begriff Controlling die Planung und Steuerung einschliesslich der Überprüfung und der Verbesserung der staatlichen Tätigkeiten.

Die Wahrnehmung der Controllingaufgaben wird dabei als Teil der Führungsverantwortung festgelegt. Dabei nehmen alle Linienverantwortlichen für ihren Zuständigkeitsbereich das Controlling wahr. Sie sind im Rahmen ihrer Aufgaben und Kompetenzen verantwortlich für Zielsetzung, Steuerung, Überprüfung und Verbesserung der Tätigkeit ihrer Organisationseinheit.

Die gesetzlichen Bestimmungen werden auf Verordnungsstufe weiter konkretisiert. Im Rahmen der FHG-Revision werden auch weitere Elemente umgesetzt, die eine einheitlichere und zielgerichtete Finanzführung ermöglichen. Standardisierungen werden auf Verordnungsstufe und mit den überarbeiteten Controlling- und Rechnungslegungs-Handbücher folgen. Verwaltungsweit einheitliche Standards werden regelmässig auch in den direktionsübergreifenden Controlling- und Rechnungslegungsgremien diskutiert und umgesetzt.

Auf Gesetzesebene wird bspw. neu vorgeschrieben, dass Vorlagen an den Landrat für Ausgabenbewilligungen neu eine Wirtschaftlichkeitsrechnung beinhalten müssen (vgl. § 36 Abs. 4 E-FHG). Die Wirtschaftlichkeitsrechnungen werden in Abhängigkeit von der finanziellen Tragweite ausgestaltet. Die Standards werden auf Ebene Verordnung und im Handbuch konkretisiert. Mit den Wirtschaftlichkeitsrechnungen soll dazu beigetragen werden, dass jeweils die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen gewählt wird (vgl. § 7 E-FHG). Zudem wird das Prinzip der Lebenszykluskostenbetrachtung eingeführt (vgl. § 11 Abs. 1 Bst. a E-FHG). Mit dem Ausweis der Lebenszykluskosten werden die Entscheidungsgrundlagen für den Landrat verbessert, wenn er bspw. über Investitionsvorhaben entscheidet.

Unabhängig vom Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung wurde und wird ausserdem die IT-Unterstützung der finanziellen Führung im Rahmen von „ERP 3“ weiter ausgebaut. Die technische Umsetzung des Aufgaben- und Finanzplans ist ein zentrales Element dieses Projekts. Damit wird die gesamte Aufgaben- und Finanzplanung technisch im ERP umgesetzt.

Im Weiteren werden mit der Totalrevision des FHG das IKS und das Beteiligungsmanagement gesetzlich verankert.

## **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2007/314 abzuschreiben.



## **Motion [2010/340](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion vom 14. Oktober 2010: Produktivitätskennzahlen in Rechnung und Budget des Kantons**

Die Motion wurde am 9. Dezember 2010 mit 46:15 Stimmen bei 1 Enthaltung als Postulat überwiesen.

### **Wortlaut des Postulats**

In Zeiten knapper Finanzen (waren Finanzen schon jemals nicht knapp?) werden Spardebatten jeweils deutlich intensiver. Oftmals tritt in diesen Debatten die Faktenlage in den Hintergrund und es obsiegen die "lautesten" Argumente. Dies hat auch damit zu tun, dass absolute Zahlen, wie sie in Rechnung und Budget präsentiert werden, sehr wenig darüber aussagen, ob das entsprechende Geld gut, sinnvoll und produktiv eingesetzt wird.

Damit der produktive Geldeinsatz beurteilt werden kann, benötigt man nicht nur die Kosten, welche eine staatliche Dienstleistung verursacht, sondern auch was bzw. wieviel mit diesem Geld geleistet bzw. "produziert" wurde. Die Darstellung entsprechender Kennzahlen in Budget und Rechnung würde die Transparenz der kantonalen Finanzen verbessern und bessere, faktenbasierte Entscheide ermöglichen.

Dementsprechend wird beantragt:

Die Regierung wird beauftragt die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit in der jährlichen Rechnung, sowie im Budget Produktivitätskennzahlen ermittelt und dargestellt werden. Dies soll bis auf eine Ebene unterhalb der Direktion realisiert werden, damit das Parlament auf der richtigen Flughöhe in seinen Entscheidungen unterstützt wird.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt die mittelfristige Entwicklung von Aufgaben und Finanzen für jeden Aufgabenbereich der Verwaltung. Er ist integriert, d.h. er verbindet die Leistungs- mit der Finanzseite, und zwar flächendeckend für alle Aufgaben der Verwaltung. Unterlegt werden die Aufgaben mit entsprechenden Indikatoren.

Durch die Integration von Aufgaben- und Finanzplanung entsteht ein stärkeres Bewusstsein für strategische Entwicklungen im Kanton. Pro Aufgabe wird analysiert, wie sich Umfang und Qualität der erwarteten Leistungen in den kommenden vier Jahren voraussichtlich verändern werden, und welche Auswirkungen dies auf die Finanzentwicklung hat.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2010/340 abzuschreiben.

## **Motion [2010/401](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion vom 25. November 2010: Richtige "Flughöhe" bei Finanzentscheidungen**

Die Motion wurde am 9. Juni 2011 mit 69:6 Stimmen bei 2 Enthaltungen als Postulat überwiesen.

### **Wortlaut der Motion**

Das Budget des Kantons Baselland beträgt heute gegen 3 Milliarden Franken. Die Verwaltung mit ihren gegen 6000 MitarbeiterInnen hat heute das Ausmass eines mittleren Konzerns. Die heutigen Finanzführungsinstrumente ermöglichen eine stufengerechte finanzielle Führung dieses grossen Gebildes nur bedingt.

Wie die Budgetdebatten der Jahre 2009 und 2010 gezeigt haben, wird vom Parlament eine Intervention auf sehr tiefer Stufe verlangt, was die Lösung grösserer Herausforderungen in finanzieller Hinsicht sehr erschwert. Auf der anderen Seite wird auch die Handlungsfähigkeit der Regierung/Verwaltung stark eingeschränkt, wenn sie sich im Parlament für kleinste Beträge rechtfertigen muss.

Viele Gemeinwesen, unter anderem einige Kantone wie auch grössere Gemeinden in unserem Kanton, haben diese Herausforderung angenommen und ihre finanziellen Führungs-Prozesse diesbezüglich angepasst. Dabei steht jeweils im Zentrum, dass das Parlament sich auf seine strategischen Funktionen und die entsprechende Ausstattung mit Finanzen und Personal kümmert, während sich die Regierung/Verwaltung mit mehr Freiheit und Verantwortlichkeit um die operative Umsetzung kümmert. Typischerweise ermöglichen diese Anpassungen auch eine längerfristige und damit nachhaltigere Planung der staatlichen Aktivitäten.

Der Regierungsrat wird eingeladen, die kantonale Gesetzgebung so anzupassen, dass die Finanzkompetenzen/-diskussionen auf Stufe Landrat, Regierung/Verwaltung stufengerechtere Entscheidungen erlauben. Dabei sollen insbesondere die folgenden wesentlichen Anliegen aufeinander abgestimmt realisiert werden:

- Führung der gesamten Verwaltung mittels Globalbudgets. Die Verwaltung soll hierfür in klar abgegrenzte und sachlich zusammengehörige Politikfelder mit klarer Verantwortlichkeit unterteilt werden.
- Durch das Parlament erteilte und beeinflussbare Leistungsaufträge als Basis der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung/Verwaltung.
- Integrierte und vollständige längerfristige Finanzplanung, welche gewährleistet, dass bei Investitionsentscheiden auf allen Stufen deren Finanzierbarkeit für die Entscheidungsträger transparent gemacht wird.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat hat die Führung der gesamten Verwaltung mittels Globalbudgets innerhalb des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung geprüft. Er ist dabei zum Schluss gekommen, dass auf eine flächendeckende Einführung von Globalbudgets verzichtet werden soll. Stattdessen soll die Möglichkeit einer Weiterentwicklung zur Globalbudgetierung für einzelne Dienststellen offen gelassen werden. Globalbudgets sollen dort eingeführt werden, wo sie Sinn machen (vgl. Kap.4.3.5). Der Landrat entscheidet auf Antrag der Regierung darüber, welche Dienststellen mittels Globalbudgets geführt werden sollen. Für den Kanton Basel-Landschaft wäre die flächendeckende Einführung von Globalbudgets eine fundamentale Änderung und würde in der Erarbeitung und in der Übergangszeit beträchtliche Ressourcen binden. Hinzu kämen Anpassungen im Bereich der Informatik.

Die heutigen Budgetkredite weisen einen hohen Detaillierungsgrad auf, ohne dass sich dadurch effektive Steuerungsmöglichkeiten für den Landrat ergeben. Dies wird nun behoben, indem Budgetkredite neu auf Stufe der zweistelligen Kontogruppe pro Dienststelle gesprochen werden. Sie umfassen in der Erfolgsrechnung den Personal, den Sach- und den Transferaufwand (ohne Abschreibungen, interne Fakturen und durchlaufende Beiträge). Investitionsausgaben werden als Gesamtbetrag pro Dienststelle bewilligt.

Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) wird die Finanz- und die Leistungsseite kombiniert. Im AFP werden Finanzen, Aufgaben und Indikatoren auf Stufe der Dienststellen für ein Budget- und 3 Planjahre ausgewiesen. Damit wird auch der Fokus von der kurzfristigen auf die strategische, mittelfristige Sicht verschoben. Die Leistungsaufträge werden künftig als Führungsinstrument der Direktionen für die Dienststellen weitergeführt. Die ersten 4 Jahre des Investitions-

programms werden zum integralen Bestandteil des AFP. Der Regierungsrat legt jährlich im Voraus das maximale Investitionsvolumen fest. Er macht dies im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2010/401 abzuschreiben.

### **Motion [2006/007](#) der CVP/EVP-Fraktion vom 12. Januar 2006: „Pauschale Budgetanträge“**

Die Motion wurde am 11. März 2006 mit 45 zu 27 Stimmen überwiesen.

### **Wortlaut der Motion**

Die Diskussion bezüglich der Zulässigkeit pauschaler Budgetanträge - ausgelöst durch das kurzfristig vom LR-Präsidenten beim Rechtsdienst angeforderte Gutachten - darf sich nicht ein weiteres Mal wiederholen.

Zwar hat das Gutachten die Zulässigkeit derartiger Anträge bestätigt, hat dann aber gleichzeitig durch eher fragwürdige Interpretationen von Gesetzesparagrafen, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Thematik „Finanzplan, Voranschlag und Staatsrechnung“ stehen, die Zulässigkeit in Zweifel gezogen, wonach der Regierung bei der Umsetzung von Kürzungsvorgaben ein Spielraum eingeräumt werden darf.

Wir teilen die Empfehlung des Gutachtens, das eine Gesetzesrevision anregt, und wollen auf diesem Weg eine offensichtlich unklare Situation bereinigen resp. eine Gesetzeslücke im Finanzhaushaltgesetz - und um eine solche handelt es sich letztlich - möglichst schnell schliessen.

Der Regierungsrat wird daher beauftragt, dem Landrat rechtzeitig vor der Debatte über das Budget 2007 Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes vorzulegen, und zwar mit folgendem Inhalt:

- Die Zulässigkeit von pauschalen Budgetanträgen muss im Gesetz festgeschrieben sein.
- Der Landrat muss ermächtigt werden, der Regierung die Kompetenz zu übertragen, pauschale Budgetkürzungen im Rahmen seiner Regierungsverantwortung auf die einzelnen Direktionen (Gerichte) resp. Dienststellen aufzuteilen.
- Nötigenfalls sind weitere Regelungen zu treffen, die dazu beitragen, dass das Parlament die ihm in der Kantonsverfassung zugedachte Verantwortung bezüglich Ausgeglichenheit des Finanzhaushaltes (§ 129, Abs. 1 der Kantonsverfassung) besser wahrnehmen kann.

Die Frist für das Unterbreiten der Vorlage wird - gemäss § 34, Abs. 3 des Landratsgesetzes - auf 4 Monate gekürzt.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Zur Abklärung der Rechtmässigkeit hat der Regierungsrat im Januar 2006 ein Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrates eingeholt. Das Gutachten vom 11. Januar 2006 kommt zum Schluss, dass die Motion mit Vorbehalten rechtlich zulässig ist. Pauschale Budgetanträge bzw. deren Umsetzung in der Kompetenz des Regierungsrates sind nach Ansicht des Rechtsdienstes nicht uneingeschränkt möglich. Es wäre somit zu definieren wie pauschal pauschale Budgetanträge sein dürfen.

Unzulässig ist der Passus, wonach dem Regierungsrat auch die Kompetenz übertragen werden soll, bei der Umsetzung pauschaler Budgetkürzungen die Gerichte miteinzubeziehen.

Gemäss der Motion soll der Landrat ermächtigt werden, dem Regierungsrat die Kompetenz zu übertragen, pauschale Budgetkürzungen im Rahmen seiner Regierungsverantwortung auf die einzelnen Direktionen und Dienststellen sowie auf die Gerichte aufzuteilen. Hintergrund für diese Forderung waren im Rahmen der Budgetdebatte 2006 gestellte globale Budgetanträge, im Wesentlichen im Personal- und im Informatikbereich. Diese beschlugen die obersten Kontoebenen und waren nicht spezifisch den einzelnen Direktionen, Dienststellen oder Gerichten zugeordnet.

Laut Gutachten des Rechtsdienstes liegt „die rechtliche Problematik [...] in erster Linie in der Umsetzung solcher Budgetanträge.“ „Die Kernfrage lautet somit, ob und – falls ja - wie weit die Budgetierungskompetenz<sup>6</sup> des Landrates an den Regierungsrat delegierbar ist?“ Eine solche Kompetenzdelegation ist auf Gesetzesstufe (bspw. im FHG) grundsätzlich möglich. Ob die Kompetenzdelegation generell oder durch Beschluss des Landrates von Fall zu Fall vorzusehen ist, lässt die Motion offen.

Materiell muss geklärt werden, ob im Falle einer Gutheissung pauschaler Budgetanträge das Budget ohne entsprechende Anpassung der tieferliegenden Kontoebenen als festgesetzt gilt (und die Umsetzung dem Regierungsrat überlassen werden kann) oder ob diesbezüglich das Budget zur Umsetzung - sprich Spezifizierung - der Globalanträge an den Regierungsrat zurückzuweisen ist mit dem Auftrag, ein über den ganzen Kontenplan bereinigtes Budget dem Landrat zur erneuten Beschlussfassung vorzulegen.

Eine Umsetzung pauschaler Budgetanträge durch den Regierungsrat im Bereich der Gerichte erachtet der Regierungsrat gestützt auf das Gutachten des Rechtsdienstes als einen unzulässigen Eingriff in den Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung.

Im Sinne einer Präzisierung des Budgetantrages beantragt der Regierungsrat den § 79 der Geschäftsordnung des Landrates leicht anzupassen. Er schlägt hierfür folgende Änderung vor:

### **§ 79 Absatz 1 Buchstabe b, Absatz 1<sup>bis</sup> und Absatz 3**

<sup>1</sup> Anträge zum Budget bezwecken:

b. die Änderung oder Streichung eines im Entwurf des Budgets enthaltenen Budgetkredites.

<sup>1bis</sup> Pauschale Budgetanträge sind nicht zulässig.

<sup>3</sup> Regierungsrat und Finanzkommission haben bei der Beratung des Budgets dazu Stellung zu nehmen. Weitergehende Anträge zum Budget können nicht mehr gestellt werden.

Begründung: Budgetkredite werden für die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen, durchlaufende Beiträge und interne Fakturen pro Dienststelle, sowie für die Investitionsausgaben pro Dienststelle festgelegt. Beschlossen werden Budgetkredite somit auf der Ebene der 2-stelligen Kontogruppe.

---

<sup>6</sup> § 66 Buchstabe b der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 = KV. Die Budgethoheit des Landrates umfasst grundsätzlich Recht und Pflicht, den Voranschlag nach den Grundsätzen der Rechnungsführung festzusetzen. Dazu gehört u.a. die Beachtung des Spezifizierungsgrundsatzes (§ 7 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 1987 [FHG]).

Mit der Änderung von § 79 der Geschäftsordnung des Landrates wird nun klar festgehalten, dass pauschale Budgetanträge nicht zulässig sind, sowie präzisiert, dass Budgetanträge auch auf Ebene der 2-stelligen Kontogruppen (Budgetkredit) angesiedelt werden können.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion Nr. 2006/007 abzuschreiben.

### **Motion [2013/234](#) von Gerhard Schafroth, BDP-glp-Fraktion vom 27. Juni 2013: Langfristige Finanzplanung**

Die Motion wurde am 30. Oktober 2014 stillschweigend als Postulat überwiesen.

### **Wortlaut der Motion**

Der Kanton Baselland verfügt heute über eine vierjährige Finanzplanung, ein rudimentäres 10-jähriges Investitionsprogramm und eine grobe 20-jährige Regierungsrats-interne (d.h. nicht öffentlich zugängliche) Investitionsplanung. Aus folgenden Gründen kann dies heutigen Qualitätsanforderungen nicht genügen:

1. Investitionen haben meist erhebliche finanzielle Auswirkungen: Finanzierungskosten, Abschreibungen, Effizienzgewinne, Unterhaltskosten usw.  
Sinnvolle Investitionsentscheide sind deshalb nur möglich im Rahmen einer langfristigen Finanzplanung, die zeigt, welche Investitionen wir uns unter Berücksichtigung der Folgekosten überhaupt leisten können und welche das beste Kosten-Nutzenverhältnis innerhalb der vom Kanton zu erfüllenden Aufgaben haben. Eine 20-jährige Investitionsplanung verlangt somit sinnvollerweise eine rund 30-jährige Finanzplanung.
2. Auf den Kanton kommen durch die demographische Entwicklung grosse Umwälzungen zu, so insbesondere massive Mengenveränderungen bei den Schulen und der Betreuung im Alter aber auch Veränderungen bei den Steuererträgen (nach der Pensionierung bricht die geschuldete Einkommenssteuer wegen unserer sehr steilen Progression ein). Diese Entwicklungen und ihre Folgen sind durchaus berechenbar.
3. Das Abtragen der Schuld des Kantons aus der Ausfinanzierung seiner Pensionskasse ist heute in Finanzplanung nicht enthalten.
4. Baselland hat sich zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit bei der Uni und der FHNW verpflichtet. Diese Institutionen betreiben eine langfristige Investitionspolitik und planen weitere sehr grosse Investitionen, die anteilig aus dem Baselbiet zu finanzieren ist. Eine langfristige Koordination der Investitionen in den Hochschulen und dem Kanton sind unerlässlich zur Vermeidung von Frust und Leerläufen auf beiden Seiten.

Regieren ohne eine gute Finanzplanung ist wie Fliegen im Nebel, ohne das Radar einzuschalten. Der Crash ist vorprogrammiert.

Der Regierungsrat wird beauftragt:

1. Ein Konzept einer langfristigen kantonalen Finanzplanung zu erarbeiten.
2. Dem Landrat die dazu notwendigen Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes werden Regierungsrat und Landrat weiterhin über eine vierjährige Finanzplanung und eine zehnjährige Investitionsplanung verfügen. Letztere

weist den geplanten Investitionsbedarf auf Stufe Einzelprojekt (und somit alles andere als rudimentär) transparent aus. Die in der Motion erwähnte zwanzigjährige regierungsratsinterne Investitionsplanung existiert nicht.

Der Regierungsrat stimmt zu, dass sich die Folgekosten (und -erträge) des Investitionsprogramms in der Erfolgsrechnung erst niederschlagen, wenn das Investitionsvorhaben (oder Teile davon) in Betrieb genommen wird. Bei grösseren, mehrjährigen Projekten, die während der AFP-Periode realisiert werden, ist es daher wahrscheinlich, dass die Folgekosten erst ausserhalb der AFP-Periode zum Tragen kommen. Deshalb ist vorgesehen, im AFP die Folgekosten des Investitionsprogramms neu über 10 Jahre auszuweisen (im Kapitel Investitionsprogramm).

Eine Erweiterung des Zeithorizontes des AFP ist insofern keine Option, da im AFP viele Prognosegrössen enthalten sind, welche mit zunehmender Anzahl Planjahre immer spekulativer würden: Zinsentwicklungen, Zuwanderung, Konjunktur, Bundesrechtsänderungen, etc. Zudem werden im Finanzplan nur neue Vorhaben aufgeführt, welche der Regierungsrat beschlossen hat. Erneuerungen auslaufender Ausgabenbewilligungen (vormals Verpflichtungskredite) können nicht seriös so lange im Voraus bestimmt werden. Ein paar wenige Effekte können bereits innerhalb eines gesamten AFP-Zyklus zu grossen Verwerfungen führen (bspw. Finanzkrise mit entsprechender Auswirkung auf die Fiskalerträge, Entlastungspaket 12/15, Ausgliederung der Spitalbetriebe, Rückstellungen für die Ausfinanzierung der BLPK). Deshalb lässt sich auch gut nachvollziehen, weshalb in der Schweiz kein einziger Kanton in der Finanzplanung einen Planungshorizont von über 4 Jahren aufweist. Auch der Bund plant in seinem Finanzplan (nebst dem Budgetjahr) nur für drei Finanzplanjahre, publizierte aber im Jahr 2012 zum zweiten Mal (nach 2008) die Broschüre „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz“. Darin werden auf hoher Flughöhe die Auswirkungen demografischer Trends auf die öffentlichen Haushalte der Schweiz aufgezeigt (in der zweiten Ausgabe mit Blick bis ins Jahr 2060). Allerdings stellen die Langfristperspektiven keine Prognosen dar (und schon gar keinen Finanzplan) und müssen als Trendextrapolation betrachtet werden. Ein analoges Bild zeigt eine KPMG-Umfrage<sup>7</sup> aus dem Jahr 2008 für die Privatwirtschaft: eine Mehrheit der Unternehmen plant bereits ab dem 3. Jahr nicht mehr detailliert und rund 94% der Unternehmen planen gar nicht oder nur sehr grob über einen Horizont von 5 oder mehr Jahren.

Der AFP soll möglichst vollständig und realistisch geplant werden. Erst dies ermöglicht einen fundierten Ausblick auf die mittelfristige Entwicklung des Staatshaushalts.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion Nr. 2013/234 abzuschreiben.

## **10.3 Parlamentarische Vorstösse zum Ausgabenrecht**

### **Motion [2009/342](#) von Klaus Kirchmayr Grüne Fraktion vom 26. November 2009: Einheitliche Finanzstandards bei Landratsvorlagen**

Die Motion wurde am 11. November 2010 stillschweigend überwiesen.

---

<sup>7</sup> Vgl. <http://www.presseportal.ch/de/pm/100001147/100564530/kpmg-umfrage-strategische-finanzplanung-der-schweizer-unternehmen>

## **Wortlaut der Motion**

Für die Beurteilung von Investitionsprojekten hat es sich als sehr nachteilig erwiesen, dass im Kanton keine eigentliche Investitionsplanung bzw. ein Businessplan existiert. Die Auswirkungen von grossen Projekten auf die zukünftigen Rechnungsabschlüsse des Kantons sind heute kaum beurteilbar und es besteht die grosse Gefahr, dass Entscheide in Unkenntnis wichtiger Parameter gefällt werden.

Damit der Landrat bei den einzelnen Projekten informierte Entscheide fällen kann, welche sich zudem in eine Gesamtplanung integrieren, ist eine einheitliche und vollständige Darstellung der finanziellen Auswirkungen eines Projektes von hoher Bedeutung. Aktuell präsentieren sich die Landratsvorlagen vor allem bezüglich finanzieller Konsequenzen leider sehr unterschiedlich und teilweise unvollständig.

Um diese unbefriedigende Situation zu verbessern wird folgendes beantragt:

Die Regierung wird beauftragt das Finanzhaushaltsgesetz und allfällig andere betroffene Gesetze so zu erweitern, dass Vorlagen an den Landrat welche entweder einmalige Kosten von über 5 Millionen Franken oder periodisch wiederkehrende Kosten von über 500'000 Franken verursachen, zwingend einen standardisierten und für alle Vorlagen identisch strukturierten Finanzteil haben.

In diesem Finanzteil sind die Gesamtkosten, deren Verteilung über die Zeit und die in die laufende Rechnung einflussenden Kosten- und Ertragskomponenten darzustellen. Ebenfalls sind die Auswirkungen/Abweichungen auf den Finanzplan für die zukünftigen Jahre aufzuzeigen.

## **Stellungnahme des Regierungsrates**

Die Stärkung der finanziellen Steuerung setzt voraus, dass dem Landrat umfassende, vollständige und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen unterbreitet werden.

Einen ersten Schritt in diese Richtung hat der Regierungsrat im Jahr 2012 mit dem Beschluss über den „Prozess Investitionsvorhaben und Raumbegehren“ vollzogen. Die darin enthaltenen verbindlichen Vorgaben für die Darstellung der finanziellen Auswirkungen in Investitionsvorlagen kommen seither zur Anwendung.

Durch die Neufassung der Finanzhaushaltsgesetzgebung werden die Vorgaben für finanzwirksame Vorlagen konziser und klarer gefasst. Die Trennung von Kredit- und Ausgabenrecht bewirkt, dass jede Ausgabe eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit sowie eine Ausgabenbewilligung benötigt. Mit dem Beschluss des Budgets gewährt der Landrat die Budgetkredite. Der genehmigte AFP weist gleichzeitig die geplante Entwicklung von Aufgaben und Finanzen für die folgenden 3 Jahre aus.

Vor dem Eingehen einer finanziellen Verpflichtung muss die Ausgabenbewilligung beim zuständigen Organ eingeholt werden. Dem Landrat werden künftig für neue einmalige Ausgaben über CHF 1 Mio. resp. für neue wiederkehrende Ausgaben über CHF 200'000 pro Jahr Vorlagen zur Ausgabenbewilligung unterbreitet (bisher: Verpflichtungskreditvorlagen). Folgekosten einmaliger Vorhaben müssen im Rahmen der Bewilligung der einmaligen Investitionsausgabe im Nachweis der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden und zur Kenntnis genommen werden.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung, wonach die unterbreiteten Ausgabenbewilligungen ein möglichst hohes Mass an Standardisierung aufweisen sollten. Aus diesem Grund wird er Vorgaben für einen standardisierten und für alle Vorlagen identisch strukturierten Finanzteil machen. Diese Vorgaben sind nicht gesetzesrelevant und werden in der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz verankert. Die Vorgaben umfassen die rechtliche Grundlage der Ausgabe sowie deren rechtliche Qualifikation (neu oder gebunden), Angaben zum Budgetkredit, zur Gesamtsumme oder zu den geplanten Jahrestanchen der Ausgabe, Angaben zu allfälligen Einnahmen sowie Angaben zur

Nutzungsdauer zur Auswirkung auf den Aufgaben- und Finanzplan sowie auf die Staatsverschuldung (vgl. auch Kap. 4.4.3).

Die Einhaltung der finanzrechtlichen Vorgaben – und damit auch jener, welche die Ausgabenbewilligung betreffen – wird im Zuge der finanzrechtlichen Prüfung durch die Finanz- und Kirchendirektion geprüft. Das Ergebnis dieser Prüfung wird in jeder Landratsvorlage festgehalten. Damit erhält der Landrat einerseits die Gewissheit, dass die Vorlage finanzrechtlich in Ordnung ist und andererseits erhöht sich der Druck auf die Verfasser von Vorlagen, dem Landrat eine nachvollziehbare und vollständige Entscheidungsgrundlage zu unterbreiten.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion Nr. 2009/342 abzuschreiben.

### **Postulat [2011/093](#) von Hans-Jürgen Ringgenberg, SVP-Fraktion vom 31. März 2011: Festlegung von verbesserten und verbindlichen Standards für die Abrechnung von Verpflichtungskrediten**

Das Postulat wurde am 9. Juni 2011 stillschweigend überwiesen.

#### **Wortlaut des Postulats**

Die Abrechnung des Verpflichtungskredits über den Hochwasserschutz Dorf und Amphibienschutz Mülitäli in Allschwil hat gezeigt, dass die Vorgaben für die Abrechnung von Verpflichtungskrediten nicht genügen oder gar nicht vorhanden sind. Anstelle des mit dem Verpflichtungskredit bewilligten Baus von zwei Rückhaltebecken wurde nur ein solches Becken erstellt. Der Kredit von CHF 7,5 Mio. wurde aber trotzdem voll ausgeschöpft. Oder anders gesagt: Zum Preis von zwei Rückhaltebecken wurde nur eines erstellt. Der angestrebte Hochwasserschutz wurde deshalb auch nur teilweise erreicht, was nun den nachträglichen Bau des zweiten Rückhaltebeckens erforderlich macht. Das entsprechende Projekt soll mit einer separaten Vorlage für einen neuen Verpflichtungskredit dem Landrat vorgelegt werden.

Der ursprünglich bewilligte Verpflichtungskredit wurde also sowohl von den Kosten als auch von den Kompetenzen her massiv überschritten, ohne dass dies erkennbare Massnahmen zur Folge hatte und bei der erstellten Abrechnung speziell Erwähnung fand. Ebenso fehlte die Angabe über den Grad der materiellen Leistungserfüllung.

Es ist deshalb zur Vermeidung solch unliebsamer Fälle unbedingt erforderlich, die Abrechnungslegung von Verpflichtungskrediten zu verbessern und klare Standards einzuführen. Insbesondere sollen in der Abrechnung zukünftig genaue Angaben über die materielle Leistungserfüllung der einzelnen Projekte gemacht werden müssen. Auch muss bei Kostensteigerungen klar festgelegt werden, welche Kompetenzen für eine Kostenüberschreitung bestehen und wann genau ein Zusatzkredit mit einer entsprechenden Vorlage an den Landrat beantragt werden muss.

Es scheint für die Krediterteilung auch ratsam, den Ausführungskredit erst zu beantragen, wenn tatsächlich ein rechtskräftiges Bauprojekt vorliegt.

Ich bitte den Regierungsrat deshalb zu prüfen und zu berichten, wie im vorgenannten Sinne Verbesserungen und verbindliche Standards für die Abrechnung von Verpflichtungskrediten eingeführt werden können.

#### **Stellungnahme des Regierungsrates**



Das gesamte Kredit- und Ausgabenrecht wird mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes neu geregelt. Das Gesetz sieht das Instrument des Verpflichtungskredits nicht mehr vor. Es wird ersetzt durch die Ausgabenbewilligung. Als Grundlagen für eine Ausgabe müssen eine gesetzliche Grundlage, ein ausreichender Budgetkredit sowie eine Ausgabenbewilligung vorliegen.

Seit der Überweisung des Postulates hat der Regierungsrat allerdings verschiedene Anstrengungen unternommen um die Abrechnung von Verpflichtungskrediten zu verbessern. So hat er in der Zwischenzeit auch die Vorgabe erlassen, dass Verpflichtungskreditabrechnungen nebst den finanziellen Erfüllungsgrad auch den materiellen Erfüllungsgrad ausweisen müssen.

Im totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz werden die Vorgaben zur Abrechnung der Ausgabenbewilligungen in § 40 verankert. Die Zuständigkeit dafür wird in § 63 Bst. e E-FHG den jeweiligen Direktionen resp. der Landeskantlei oder den Gerichten übertragen. Die formalen und inhaltlichen Vorgaben im Sinne von Standards für die Erstellung nachvollziehbarer und vergleichbarer Abrechnungen werden auf Verordnungsebene verankert.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2011/093 abzuschreiben.

## **10.4 Parlamentarische Vorstösse zur Rechnungslegung**

### **Motion [2007/159](#) von Hans-Jürgen Ringgenberg SVP vom 21. Juni 2007: Klarere gesetzliche Vorgaben und Standards für die Zuweisung von Rückstellungen (Fondsbildung) in der Staatsrechnung**

Die Motion wurde am 13. März 2008 als Postulat überwiesen. Dieses sollte mit der Vorlage 2009-081 vom 24. März 2009 erfüllt werden, wurde aber am 25. Juni 2009 vom Landrat stehen gelassen.

#### **Wortlaut des Postulats**

Gemäss § 17 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes bedarf es für die Bildung von Zweckvermögen aus öffentlichen Mitteln der Grundlage in einem Gesetz oder einem interkantonalen Vertrag. Die gesetzliche Grundlage wird heute jedoch formell oftmals lediglich dadurch geschaffen, dass der Beschluss zur Bildung von Zweckvermögen gemäss § 31 Absatz 1 b dem fakultativen Volksreferendum unterstellt wird.

Diese gesetzlich etwas fragwürdig geregelte Vorfinanzierungs-Praxis mag nicht zu befriedigen. Es ist nicht richtig, dass für noch nicht klar definierte Projekte Rückstellungen resp. Fonds gebildet werden können, die nicht mit konkreten, fundierten Unterlagen, Plänen oder Projektstudien belegbar und erklärbar sind. Es gilt in dieser Hinsicht auch zu beachten, dass bei einer tatsächlichen Ergreifung des Volksreferendums, entsprechende Grundlagen vorhanden sein müssten. Es muss deshalb feststehen, welche Bedingungen für solche Vorfinanzierungen zusätzlich erfüllt und welche konkreten Unterlagen für Vorhaben und Projekte, für welche die Spezialfinanzierung bestimmt sein soll, vorliegen müssen.

Ferner sind auch die Standards für die Rechnungslegung und gesetzlichen Vorgaben dahingehend neu zu definieren und festzulegen, dass solche Vorfinanzierungen resp. Fonds auch dem Eigenkapital, dass bei der allfälligen Einführung einer Defizitbremse für mögliche Steuererhöhungen massgebend sein soll, angerechnet werden können.

Ich bitte den Regierungsrat, eine Vorlage auszuarbeiten, die diese Kriterien klarer definiert und gesetzlich neu festlegt.

## **Stellungnahme des Regierungsrates**

Mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsrechtes wurde auch eine vollständige Überarbeitung der rechtlichen Grundlagen der Zweckvermögen vorgenommen. Im Sinne einer Vereinfachung wird künftig zwischen Fonds (dem Kanton mit Auflagen zugewendete Vermögenswerte Dritter, Stiftungen und Legate) und Spezialfinanzierungen (Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben) unterschieden.

Öffentliche Mittel können nur mittels einer befristeten gesetzlichen Grundlage zweckgebunden werden, welche aufgrund der gesetzgeberischen Kompetenz des Landrates durch diesen zu beschliessen ist und durch ihn entsprechend konkret ausgearbeitet werden kann.

Der Beschluss über die rechtliche Grundlage ist dabei nicht mit der Ausgabenbewilligung gleichzusetzen. Gemäss § 30 Abs. 3 Bst. f E-FHG stellen bei Spezialfinanzierungen jeweils die Entnahmen eine Ausgabe dar, welche abhängig von ihrer Art (neu oder gebunden) und Höhe durch das entsprechend zuständige Organ bewilligt werden muss.

Für den Fall, dass die gesetzlichen Grundlagen der Spezialfinanzierung die Mittelverwendung nicht klar definiert und einen gewissen Handlungsspielraum offen lässt, ist die Ausgabe als neu zu klassifizieren. Entsprechend müssen Entnahmen aus Spezialfinanzierungen über CHF 1 Mio. durch den Landrat bewilligt werden.

Spezialfinanzierungen stellen somit Zweckvermögen mit reiner Selbstverpflichtung dar und werden deshalb dem Eigenkapital zugeordnet. Wegen der Aufhebung der Unterscheidung von Eigenkapital innerhalb und ausserhalb der Defizitbremse werden Spezialfinanzierungen zum für die Schuldenbremse relevanten Eigenkapital gerechnet. Bei Fonds erfolgt die Zuordnung zum Eigen- oder Fremdkapital nach ihrem Charakter.

## **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2007/159 abzuschreiben.

## **Postulat [2010/096](#) von Klaus Kirchmayr Grüne Fraktion vom 11. März 2010: Grundlagen für Vorfinanzierungen**

Das Postulat wurde am 24. Februar 2011 mit 60:18 Stimmen überwiesen.

### **Wortlaut des Postulats**

Verschiedene für den Kanton und seine Entwicklung wichtige Infrastrukturen fallen in die Kompetenz des Bundes. Seien es Nationalstrassen, Eisenbahninfrastruktur oder Hochwasserschutz, die wesentlichen Investitionsentscheidungen hierfür fallen in Bern. Angesichts eines riesigen Berges von Investitionsbegehren aus allen Regionen der Schweiz, werden selbst dringliche Projekte auf einen Zeitraum weit in der Zukunft verschoben. Betroffen ist hiervon in speziellem Masse und überproportional auch die Region Nordwestschweiz mit diversen Projekten.

Diese zeitlichen Verschiebungen sind für den Kanton Baselland besonders gravierend, da der Kanton bis anhin vom Bund sehr stiefmütterlich behandelt wurde. Dies trotz der bedeutenden Wirtschaftskraft der Region und der Lasten, welche die Region beispielsweise im Transitverkehr auf Strasse und Schiene für die Gesamtschweiz zu tragen hat.

Andere wirtschaftsstarke Kantone (z.B. Zürich, Zug) haben auf eine ähnliche Ausgangslage reagiert, indem sie Hand zur Vorfinanzierung entsprechender Investitionen boten. Dies ermöglicht es, die dringendsten Projekte zeitlich vorzuziehen und damit schneller zu realisieren.

Angesichts der schlechten Erfahrungen, welche unser Kanton mit dem Bund bezüglich Investitionen in jüngerer Vergangenheit machen musste, könnte die Vorfinanzierung von Bundesinfrastrukturaufgaben auch für den Kanton Baselland eine unvermeidliche Notwendigkeit werden.

Solche Vorfinanzierungen können jedoch starke kurz- und mittelfristige Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Kantons haben. Zu prüfen ist auch, ob die Schuldenbremse die Möglichkeiten des Kantons, Vorfinanzierungen zu leisten, allfällig einschränkt.

Entsprechend wird folgendes beantragt:

Damit der Regierung respektive dem Kanton bei Bedarf das Instrument der Vorfinanzierung überhaupt zur Verfügung steht, ist zu prüfen und zu berichten, welche gesetzlichen Grundlagen diesbezüglich existieren und ob allenfalls Anpassungen z.B. am Finanzhaushaltsgesetz angezeigt sind. Des Weiteren sind die Grundzüge allfälliger Vorfinanzierungen zu prüfen und aufzuzeigen.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Unter einer Vorfinanzierung wird gemäss HRM2 die Bildung von Reserven für noch nicht beschlossene Vorhaben verstanden. Die Reservenbildung wird im Rahmen der Budgetierung oder mit dem Rechnungsabschluss vorgenommen und bedarf des Beschlusses des zuständigen Organs. Sie werden gemäss HRM2 als ausserordentlicher Aufwand ausgewiesen.

Aufgrund der im Postulat 2010/096 gegebenen Beispiele von „Vorfinanzierungen“ wird deutlich, dass es dem Postulanten nicht um Vorfinanzierungen im Sinne von HRM2 geht. Ziel von Vorfinanzierungen im Sinne des Postulates ist es, anstehende Grossinvestitionen des Bundes – bspw. im Bahn- oder Strasseninfrastrukturbereich - mittels zeitlich vorgelagerter Finanzierungsunterstützung durch den Kanton rascher realisieren zu können. Als Beispiel sind hier etwa Bundesinfrastrukturen im Bereich der Nationalstrassen oder der Bahninfrastruktur anzuführen.

Ein Beispiel für die Vorfinanzierungen eines grösseren Vorhabens durch einen Kanton stellt die Finanzierung der Durchmesserlinie (DML) unter dem Hauptbahnhof Zürich dar. Diese wird zu je einem Drittel durch den Kanton Zürich, dem Infrastrukturfonds des Bundes und über die Leistungsvereinbarung SBB, beziehungsweise aus dem FinöV-Fonds finanziert. Da der Zahlungsplan des Bundes nicht dem Baufortschritt folgen konnte, hat der Kanton Zürich mit Beschluss vom 16. Juli 2008 im Dringlichkeitsverfahren einer Vorfinanzierung von max. CHF 500 Mio. zugestimmt. Damit konnte ein Baustopp verhindert werden. Der Kanton Zürich stellte daraufhin der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) der Region Zürich den Antrag, die Zinskosten, welche für diese Vorfinanzierung anfallen, unter den nutzniessenden Kantonen (SG, AG, SZ, ZG, GL, SH und TG) aufzuteilen.

Um derartigen Finanzierungslösungen eine rechtliche Grundlage zu geben, schlägt der Regierungsrat vor, einen entsprechenden Paragraphen in das neue FHG (vgl. § 52 E-FHG) aufzunehmen. Wie eine Vorfinanzierung genau aussehen wird, ist in der jeweiligen Finanzierungsvereinbarung festzuhalten. Entsprechende Ausführungsbestimmungen kann der Regierungsrat auf Verordnungsebene erlassen.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2010/096 abzuschreiben.

## **Motion [2010/366](#) von Hans-Jürgen Ringgenberg, SVP-Fraktion vom 28. Oktober 2010: Klare gesetzliche Regelung für die Auflösung von Reserven und zweckgebundenen Rückstellungen**

Die Motion wurde am 13. Januar 2011 diskussionslos als Postulat überwiesen.

### **Wortlaut der Motion**

Reserven und zweckgebundene Rückstellungen dürfen nicht zur Jongliermasse für finanztaktische "Spielchen" werden. Es muss gesetzlich klar geregelt sein, unter welchen Bedingungen die Auflösung von solchen Rückstellungen und Reserven erfolgen kann.

Vor allem muss sichergestellt sein, dass eine solche Auflösung wirklich nur dann vorgenommen werden darf, wenn alle anderen Möglichkeiten zur Umgehung einer solchen Massnahme geprüft und ergriffen worden sind.

Der Regierungsrat muss deshalb ein Aufwandüberschuss im Voranschlag in erster Linie durch Massnahmen auf der Aufwandseite ausgleichen. Er muss auch den Nachweis erbringen, dass der Handlungsspielraum auf der Aufwandseite vollumfänglich ausgeschöpft ist (analog zum FHG §32b).

Die Auflösung einer Reserve oder zweckgebundenen Rückstellung, darf, wenn überhaupt, nur die allerletzte Option sein.

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine gesetzlich verankerte Regelung in diesem Bereich einzuführen.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Rückstellungen werden gemäss § 53 Abs. 4 E-FHG für bestehende Verpflichtungen gebildet, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind. Die Bildung einer Rückstellung geht somit auf ein Ereignis in der Vergangenheit zurück. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Rückstellung auf einer rechtlichen oder einer faktischen Verpflichtung basiert.

Die Höhe der Rückstellung wird jährlich neu beurteilt und im Rückstellungsspiegel bei Bedarf angepasst. Sie hängt ab von der Eintretenswahrscheinlichkeit und der maximal benötigten Summe zur Erfüllung der Verpflichtung für welche die Rückstellung gebildet wurde.

Die Auflösung einer Rückstellung kann nur erfolgen, wenn auch die zugrunde liegende Verpflichtung wegfällt. Eine gesetzliche Regelung hierfür erübrigt sich, da die Auflösung strikt nach den Vorgaben von HRM2 erfolgt.

Von den Rückstellungen zu unterscheiden sind die Reserven. Die Reservenbildung erfolgt beispielsweise im Rahmen der Budgetierung, wenn für bestimmte Vorhaben (insb. im Baubereich) Unsicherheiten betreffend der genauen Kostenfolgen bestehen. Für diese Fälle wird in der Regel bei der Berechnung der Gesamtausgabe ein Reserveanteil von mind. 10% der geplanten Ausgabe berücksichtigt. Diese Reserven können nicht „aufgelöst“ werden. Sie sind Bestandteil der mit der Ausgabenbewilligung bewilligten Gesamtausgabe und führen im Falle, dass sie nicht benötigt wurden, zu einer Saldoverbesserung gegenüber dem Budget. Eine Auflösung ist somit nicht notwendig.

Anders verhält es sich mit der Bildung von Reserven im Rahmen des Restatements. Die im Zuge der Umstellung der Rechnungslegung entstandene Aufwertungsreserve aus der Neubewertung des Verwaltungsvermögens wurde noch im selben Jahr aus Transparenzgründen mit dem Eigenkapital verrechnet, da es sich dabei um Eigenkapital innerhalb Defizitbremse handelte. Die Neu-

bewertungsreserve aus der Neubewertung des Finanzvermögens (ausserhalb Defizitbremse), mit welcher das Restatement abgeschlossen wurde, wird mit dem Abschluss 2014 mit dem Bilanzfehlbetrag aus der BLPK-Ausfinanzierung verrechnet.

Des Weiteren gibt es noch Rücklagen der Globalbudgetbereiche (Wegfall mit Ausgliederung der Spitalbetriebe) sowie Marktwertreserven auf Finanzinstrumenten (nicht beeinflussbar). Auf Grund vorerwähnter Sachverhalte und zu Gunsten der Transparenz kann nicht von einer Jongliermasse für finanztaktische „Spielchen“ gesprochen werden.

Der Regierungsrat teilt allerdings die Ansicht, wonach Defizite in der Erfolgsrechnung in erster Linie durch Massnahmen auf der Aufwandseite auszugleichen sind. Diesem Grundsatz folgt auch die neu ausgestaltete Schuldenbremse (§§ 4 und 5 E-FHG). Sie schreibt vor, dass der Regierungsrat Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert, falls der mittelfristige Ausgleich gefährdet ist.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2010/366 abzuschreiben.

### **Postulat [2010/214](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion vom 20. Mai 2010: Grundlagen für die Gewährung vergünstigter Darlehen durch den Kanton**

Das Postulat wurde am 31. März 2011 mit 47:13 Stimmen überwiesen.

#### **Wortlaut des Postulats**

Es kommt immer wieder vor, dass kantonale Stellen aus der Verwaltung ausgegliedert werden und in eine neue Rechtsform ausserhalb des Kantons überführt werden. Es ist möglich bzw. absehbar, dass diese Entwicklung fortgesetzt wird, stehen doch vor allem im Bereich der Kantonsspitäler entsprechende Entscheide bevor.

Im Rahmen einer Ausgliederung müssen die Finanzen der betroffenen Einheit sauber von den Kantonsfinanzen getrennt werden. Danach hat die ausgegliederte Einheit selbstständig zu wirtschaften und ihre Beziehung zum Kanton wird via Leistungsaufträge vertraglich geregelt. Notwendige Investitionen sollte die ausgegliederte Einheit dann selbstständig aus den eigenen Mitteln finanzieren.

Stehen bei einer ausgliedernden Einheit grössere Investitionen an, können sich grössere Probleme ergeben. Insbesondere wenn sich die Einheit (z.B. ein Kantonsspital) im "Markt" bewähren soll, können solche Investitionen sehr schnell die Konkurrenzfähigkeit und damit die Existenz der Einheit gefährden.

Eine Möglichkeit mit dieser Herausforderung umzugehen, wäre die Gewährung von vergünstigten Darlehen als eine Art Starthilfe durch den Kanton. Bis anhin existieren im Kanton Baselland keine entsprechenden Regelungen für vergünstigte Darlehen. Ebenso wenig existieren grössere Präzedenzfälle. Dies könnte sich angesichts der anstehenden Entscheidungen im Spitalbereich ändern.

Entsprechend wird folgendes beantragt:

Damit die Regierung respektive der Kanton das Instrument vergünstigter Darlehen einsetzen kann, ist zu prüfen wie die gesetzlichen Grundlagen im Finanzhaushaltsgesetz zu ergänzen bzw. anzupassen sind. Insbesondere soll geklärt werden, wer diesbezüglich welche Kompetenzen hat und wie solche Darlehen bezüglich der Defizitbremse zu behandeln wären.

## Stellungnahme des Regierungsrates

Die vom Kanton vergebenen Darlehen sind sehr unterschiedlicher Natur. Sie variieren hinsichtlich ihrer Laufzeit, Rückzahlbarkeit, Verzinsbarkeit, Kreditnehmer und weiteren Punkten. Sämtliche Eckpunkte eines Darlehensvertrags müssen von Fall zu Fall verhandelt werden. Aus diesem Grund lassen sich kaum einheitliche Regelungen für die Darlehensvergabe definieren.

Der Regierungsrat ist allerdings der Ansicht, dass die Darlehensvergabe keine Kernaufgabe des Kantons darstellt. Der Kanton ist keine Bank. Darlehensgewährungen führen oft zu Refinanzierungen, welche die Verschuldung des Kantons zusätzlich belasten. Ein Anstieg der Verschuldung wirkt sich negativ auf das Rating des Kantons aus und verschlechtert damit seine Ausgangslage als Kreditnehmer. Bei einer Darlehensvergabe besteht zudem stets das Risiko eines Ausfalls des Kreditnehmers. Nicht selten stellt die Darlehensvergabe für den Kanton deshalb ein Verlustgeschäft dar, das den Staatshaushalt unnötig belastet. Der Kanton sollte deswegen nur in Ausnahmefällen als Vermittler günstigerer Konditionen für potentielle Darlehensnehmer bei der Basellandschaftlichen Kantonbank fungieren (Beispiel UKBB).

Im Zusammenhang mit den Spitalbetrieben wurden Darlehen in der Höhe der Hochbauten gewährt. Diese Darlehen aus dem Verwaltungsvermögen sind rückzahlbar und zum Teil verzinslich.

Im vorliegenden FHG-Entwurf ist in § 31 Abs. 3 Bst. e geregelt, dass Darlehen Ausgaben darstellen. Somit gelten für die Darlehensvergabe die gleichen Voraussetzungen und Kompetenzregelungen wie für andere Ausgabe auch.

## Antrag des Regierungsrats

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2010/214 abzuschreiben.

## 10.5 Parlamentarische Vorstösse zur Kompetenzordnung

### Motion [2009/227](#) von Elisabeth Schneider-Schneiter, CVP/EVP-Fraktion vom 10. September 2009: Für die Überarbeitung der Finanzkompetenzen von Regierung und Landrat

Die Motion wurde am 14. Oktober 2010 mit 51:19 Stimmen bei 6 Enthaltungen überwiesen.

#### Wortlaut der Motion

Gemäss § 35 Abs. 1 lit. b) des Finanzhaushaltsgesetzes hat der Regierungsrat eine Ausgabekompetenz von Fr. 50'000 für neue einmalige Ausgaben bei einem Budget von rund 3 Mrd. Vergleicht man die Ausgabekompetenz der Baselbieter Regierung mit Regierungen anderer Kantone, dann stellt man fest, dass die Ausgabekompetenz sehr tief ist. Die Regierung BS hat beispielsweise eine Ausgabekompetenz von Fr. 300'000 für die gleichen Ausgaben.

Die tiefe Ausgabenkompetenz führt dazu, dass sich der Landrat oft mit operativen Ausgaben auseinanderzusetzen hat oder dass der Regierungsrat Ausgaben im Sinne von § 25 lit. a und e (dringlich, unvorhergesehen etc.) des Finanzhaushaltsgesetzes tätigt.

Mit einer Erhöhung der Finanzkompetenz der Regierung müssen auch die Limiten für das fakultative Finanzreferendum bzw. für die Finanzkompetenz des Landrates hinterfragt werden. Auch diese sind im Vergleich zu anderen Kantonen relativ tief. Die Baselbieter Verfassung sieht bei Beschlüssen des Landrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 500'000 das fakultative Referendum vor. Im Kanton Basel-Stadt sieht das Finanzhaushaltsgesetz das fakultative Referendum ab einem Betrag von Fr. 1'500'000 vor.

Damit die Exekutive und die Legislative die finanzielle Handlungsfähigkeit haben, welche sie zur Ausübung ihrer Aufgaben benötigen, beauftrage ich den Regierungsrat eine Vorlage auszuarbeiten, mit welcher die Finanzkompetenzen den heutigen Verhältnissen angepasst werden.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Motionärin, wonach die geltenden Finanzkompetenzen veraltet sind und die richtige Flughöhe bei Finanzentscheidungen oft verfehlt wird. Mit der vorliegenden Änderung der Kantonsverfassung und der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes werden die Finanzkompetenzen von Landrat und Regierung auf ein zeitgemässes und strategisch vernünftiges Niveau angehoben.

In Zukunft soll der Landrat über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mio. und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 200'000 pro Jahr entscheiden. Neu fällt also die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben unter CHF 1 Mio. und neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben von weniger als CHF 200'000 pro Jahr in die Kompetenz des Regierungsrates. Gebundene Ausgaben werden wie bis anhin vom Regierungsrat bewilligt.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion Nr. 2009/227 abzuschreiben.

### **Postulat [2012/148](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion vom 24. Mai 2012: Finanz- und Investitionsrechnung unter einer Verantwortung**

Das Postulat wurde am 29. November 2012 mit 47:14 Stimmen überwiesen.

### **Wortlaut des Postulats**

Aktuell sind im Kanton Baselland die Verantwortung für die Finanz- und die Investitionsrechnung getrennt. Die Finanzrechnung wird in der FKD betreut, während die Investitionsrechnung in der BUD angesiedelt ist. Diese Trennung der Verantwortung führt dazu, dass das finanzielle Gesamtbild nur sehr verzögert entstehen kann und dadurch Auswirkungen von Projekten zu spät oder nur unvollständig berücksichtigt werden. Regelmässige Schwarz-Peter-Spiele zwischen den Direktionen sind die Folge.

Ein wirksames strategisches Controlling ist nur möglich, wenn die Finanz- und Investitionsrechnung aus einer Hand geführt werden. Nicht umsonst ist beim Bund, in beinahe allen Schweizer Kantonen und grossen Städten, wie auch in der Privatwirtschaft diese Verantwortung in einer Hand konzentriert.

Um zukünftig die Kantonsfinanzen schneller, besser und wirksamer planen zu können, sollte diese bewährte Praxis endlich auch im Kanton Baselland umgesetzt werden.

Die Regierung wird eingeladen die Verantwortung für die Finanz- und die Investitionsrechnung in der Finanzdirektion zusammenzuführen.

### **Stellungnahme des Regierungsrates**

Das Anliegen des Postulanten wurde im Rahmen des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung geprüft. Der Regierungsrat ist dabei zum Schluss gelangt, dass eine vollständige Verschiebung der Kompetenzen im Investitionsbereich weg von der Bau- und Umweltschutzdirektion

hin zur Finanz- und Kirchendirektion nicht sinnvoll ist. Die Fachkompetenz und die entsprechenden Ressourcen im Baubereich sind bei der BUD und sollen auch künftig dort bleiben.

Insbesondere folgende Gründe sprechen dafür, dass die Prozessverantwortung für die Investitionsplanung bei der BUD in der richtigen Direktion angesiedelt ist:

- Praktisch alle Investitionen (mit Ausnahme der Investitionsbeiträge an Alters- und Pflegeheime) werden in BUD-Dienststellen geplant, budgetiert und abgewickelt.
- In der BUD ist das notwendige fachliche Know-how vorhanden.
- Die verantwortliche Abteilung Wirtschaft und Finanzen (AWF) hat direkten Zugang zu den BUD-Dienststellen.
- Die Kommunikations- und Entscheidungswege werden im Planungsprozess kurz und überschaubar gehalten.
- Die Verantwortung für den Planungsprozess ist dort angesiedelt, wo in der Realisierungsphase der Investitionen grossmehrheitlich das Projektcontrolling stattfindet.

Dass aber sowohl in der Investitionsplanung als auch in der Finanzplanung noch Verbesserungspotential besteht, ist unbestritten. Der Regierungsrat ist bestrebt, die Finanz- und Investitionsplanung laufend weiter zu entwickeln und zu verbessern, insbesondere durch eine Optimierung der Schnittstellen. So teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass Erfolgs- und Investitionsrechnung künftig besser aufeinander abgestimmt und im Hinblick auf eine gestärkte mittelfristige Finanzsteuerung einem gemeinsamen Planungsprozess unterliegen sollten.

Dieses Ziel wird mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) erreicht, indem die ersten 4 Jahre des Investitionsprogramms zum integralen Bestandteil des AFP werden. Die Koordination der Planungsprozesse von Investitions- und Erfolgsrechnung zwischen BUD und FKD wird zukünftig deutlich verbessert. Die Planungsrichtlinien enthalten neu auch Vorgaben für das maximale Investitionsvolumen in den 4 Planjahren. Diese Vorgaben werden im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad festgelegt.

### **Antrag des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2012/148 abzuschreiben.

## **11 Antrag**

Gestützt auf obige Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat der Revision der Kantonsverfassung, der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes sowie der Änderung der Geschäftsordnung des Landrates zuzustimmen und die in der Vorlage beantworteten parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:



**Beilagen:**

- Entwurf des Landratsbeschlusses
- Entwurf der Änderung der Kantonsverfassung
- Synoptische Darstellung der Verfassungsänderung
- Entwurf des Finanzhaushaltsgesetzes
- Entwurf der Änderung des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats)
- Synoptische Darstellung der Dekretsänderung

## Anhänge

### Anhang I: Quellenverzeichnis

Bundesrat, Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), 13.092, 20. November 2013, publiziert im Bundesblatt Nr. 4 vom 4. Februar 2014, S. 767 ff.

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2014-348, Formulierte Verfassungsinitiative "Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung", Gegenvorschlag, 21. Oktober 2014

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2012-176, Gesetz und Dekret über die Durchführung der beruflichen Vorsorge durch die Basellandschaftliche Pensionskasse, 19. Juni 2012

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2011-296, Entlastungspaket 12 / 15 für den Staatshaushalt; Massnahmen zur Behebung des strukturellen Defizits, 1. November 2011

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2010-033, Optimierung der Planungsinstrumente und des Berichtswesens des Kantons Basel-Landschaft ab 2012, 19. Januar 2010

### Rechtsgrundlagen Baselland

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, vom 17.05.1984, Stand 01.04.2014, SGS 100.

Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) vom 28.05.1970, Stand 01.01.2014, SGS 180.

Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 07.02.1974, Stand 01.04.2011, SGS 331.

Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) vom 21.11.1994, Stand 01.07.2014, SGS 131.1

Reglement über die Gerichtsverwaltung vom 26.05.2014, Stand 01.07.2014, SGS 170.111.

Landratsbeschluss betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 17.2.1992

Verordnung über das Controlling der Beteiligungen, vom 02.06.2009, Stand 01.07.2009, SGS 314.51.

### Finanzhaushaltsgesetzgebung des Bundes und anderer Kantone

Bund: Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG), Stand 01.05.2011, SR 611.0.

Bund: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stand 01.01.2014, SR 172.010

Aargau: Gesetz vom 5. Juni 2012 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), Stand 01.08.2013, SAR 612.300.

Bern: Gesetz 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vom, Stand 01.01.2014, BSG 620.0.

Basel-Stadt: Gesetz vom 14. März 2012 über den kantonalen Finanzhaushalt, Stand 28.04.2013, 610.100.

Luzern: Gesetz vom 13. September 2010 über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG), Stand 01.08.2013, SRL 600.

Solothurn: Gesetz vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG), Stand 07.05.2013, BGS 115.1.

Schwyz: Gesetz vom 20. November 2013 über den kantonalen Finanzhaushalt (noch nicht in Kraft).

Zürich: Gesetz vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung (CRG), Stand 06.05.2013, LS 611.

## Anhang II: Glossar

<b>Abgeltung</b>	Geldwerter Vorteil zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Übertragung von kantonalen Aufgaben an Dritte ergeben.
<b>Abschreibungen</b>	Abschreibungen erfassen den Wertverzehr von Anlagegütern, die nicht innerhalb einer Rechnungsperiode verbraucht werden. Die Abschreibungsur-sache kann technischer (Verschleiss durch Gebrauch), wirtschaftlicher (Marktveränderung) oder auch zeitlicher Natur (Fristablauf bei Lizenzen, Konzessionen u.Ä.) sein.
<b>Abrechnung der Aus-gabenbewilligung</b>	Sobald ein Vorhaben abgeschlossen ist und Beiträge Dritter im Wesentli-chen eingegangen sind, ist die Ausgabenbewilligungen abzurechnen. Abge-rechnet werden lediglich einmalige Ausgaben. Bei wiederkehrenden (unbe-fristeten Ausgaben) wird keine Abrechnung der Ausgabenbewilligung gefor-dert.
<b>AFP-Vorstoss</b>	Instrument des Landrates zur Einflussnahme auf die mittelfristige Planung. Der Landrat kann den Regierungsrat mittels AFP-Vorstoss beauftragen, Aufgaben oder Finanzen im nächsten AFP zu ändern oder anzupassen. AFP-Vorstösse können im Rahmen der Beratung des AFP gestellt werden.
<b>Aktiven</b>	In der Sprache der Finanzbuchhaltung wird das Vermögen als Aktiven be-zeichnet. Die Aktiven befinden sich auf der linken Seite der Bilanz. Die Rei-henfolge der Aktiven entspricht in der Regel der Liquidierbarkeit. Sie sind unterteilt in Umlauf- und Anlagevermögen. Das Anlagevermögen wiederum ist unterteilt in Finanz- und Verwaltungsvermögen.
<b>Anlagevermögen</b>	Das Anlagevermögen zeichnet sich durch die Nutzung der Vermögensgüter über mehrere Jahre aus, im Gegensatz zur direkten Nutzung des Umlauf-vermögens. Das Anlagevermögen umfasst sowohl Positionen des Finanz-wie auch des Verwaltungsvermögens.
<b>Aufgaben- und Fi-nanzplan</b>	Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) zeigt die erwartete mittelfristige Ent-wicklung der Finanzen und Aufgaben im Budgetjahr und in den drei darauf-folgenden Planjahren. Er wird jährlich rollend erstellt und muss konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse sein. Das erste Planjahr entspricht dem Budget, welches die verbindlichen Budgetkredite im Aufwand und den Inves-titionsausgaben umfasst.  Ersetzt die bisherigen Dokumente Budget und Finanzplan.
<b>Generelle Aufgaben-überprüfung</b>	Die Vorgabe zur Aufgabenüberprüfung wird im Rahmen der strategischen Planung umgesetzt. Der Regierungsrat bestimmt im Regierungsprogramm, wann welche Aufgabenfelder einer systematischen Überprüfung unterzogen werden sollen. Das Ergebnis wird einschliesslich Massnahmenvorschläge dem Landrat vorgelegt.
<b>Aufwand</b>	In der Buchhaltung erfasster Wertverzehr (Ausgaben und buchmässige Aufwendungen wie Abschreibungen und zeitliche Abgrenzungen). Begriff

	der Erfolgsrechnung.
<b>Ausgabe</b>	Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Als Ausgaben gelten insbesondere, die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen, Staatsbeiträge, der Abschluss von Bürgschaften und vergleichbare Eventualverbindlichkeiten, Einnahmenverzichte, Darlehen und Vorfinanzierungen, die Entnahme von Mitteln aus Spezialfinanzierungen sowie Einlagen in Fonds.
<b>Ausgabe, neue</b>	Eine Ausgabe gilt dann als „neu“, wenn die ihr zu Grunde liegenden rechtlichen Grundlagen einen verhältnismässig grossen Handlungsspielraum offen lassen. Insbesondere, wenn keine Angaben zum Umfang der Ausgabe oder zur Art und Weise und zum Zeitpunkt der Vornahme der Ausgabe vorhanden sind, ist eine Ausgabe als neu zu bezeichnen.
<b>Ausgabe, gebundene</b>	Wird aufgrund der rechtlichen Grundlagen der Ausgabe der Handlungsspielraum des ausführenden Organes ausreichend eingeschränkt (kein verhältnismässiger grosser Handlungsspielraum) gilt eine Ausgabe als gebunden.
<b>Ausgabenbewilligung</b>	Ermächtigung zum Eingehen von finanziellen Verpflichtungen für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag. Eine Ausgabenbewilligung muss für gebundene wie für neue Ausgaben beim zuständigen Organ (abhängig von der Ausgabenhöhe) eingeholt werden. Gebundene Ausgaben bewilligt der Regierungsrat oder die Direktion/Dienststelle selbständig, neue Ausgaben werden je nach Höhe vom Landrat oder vom Regierungsrat bewilligt.
<b>Ausgabenrecht</b>	Rechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit einer Ausgabe. (Definition des Ausgabenbegriffs, Voraussetzungen einer Ausgabe, Bestimmung der Ausgabenhöhe, Ausgabenbewilligungskompetenzen, etc.)
<b>Ausgleich, mittelfristiger</b>	1. Stufe der Schuldenbremse BL. Schreibt vor, dass die Erfolgsrechnung des Kantons über einen Zeitraum von 8 Jahren (jeweils 3 Rechnungs-, 2 Budget- und 3 Finanzplanjahre) auszugleichen ist.
<b>Beteiligung</b>	Öffentlich-rechtliche Anstalt oder privatrechtliche Gesellschaft an welcher der Kanton finanziell beteiligt ist. Für bedeutende Beteiligungen beschliesst der Regierungsrat Eigentümerstrategien.
<b>Bilanz</b>	Aufstellung von Herkunft und Verwendung des Kapitals. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft).
<b>Bruttoprinzip oder Bruttodarstellung</b>	Aktiven und Passiven sowie Aufwand und Ertrag sind getrennt voneinander auszuweisen (Verrechnungsverbot).
<b>Bruttoverschul-</b>	Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation bzw. zur Frage, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten

<b>dungsanteil</b>	Erträgen steht.
<b>Budget</b>	Kurzfristiges Steuerungsinstrument des Landrates und Managementinstrument des Regierungsrates. Neu Bestandteil (1. Jahr) des Aufgaben- und Finanzplans.
<b>Budgetkredit</b>	Mit dem Budgetkredit ermächtigt das Parlament den Regierungsrat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten. Reicht ein Budgetkredit nicht aus, ist beim Landrat rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.
<b>Budgetantrag</b>	Instrument des Landrates mit dem er die Aufnahme einer neuen Ausgabe, oder die Änderung oder Streichung eines Budgetkredites beantragen kann. Pauschale Budgetanträge sind nicht zulässig.
<b>Controlling</b>	Zentrales Element zur Steuerung des Finanzhaushalts. Im Kanton Basel-Landschaft umfasst der Begriff Controlling die Planung und Steuerung mit Einschluss der Überprüfung und der Verbesserung der staatlichen Tätigkeiten.
<b>Defizit, strukturelles</b>	Ausgabenüberschuss, der unabhängig von der konjunkturellen Lage bestehen bleibt.
<b>durchlaufende Beiträge</b>	Durchlaufende Beiträge sind Beiträge, die der Kanton von anderen Gemeinwesen (in erster Linie Bund und Gemeinden) erhält und an Dritte weitergeben muss. Es handelt sich dabei um Vollzugsaufgaben, welche der Kanton erfüllt, ohne die Aufwendungen selber finanzieren zu müssen (z.B. Arbeitslosenkasse, Direktzahlungen an die Landwirtschaft u.a.m.). Sie sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.
<b>Eigenkapital</b>	In der Privatwirtschaft ist das Eigenkapital derjenige Teil des Kapitals, welcher in einem Unternehmen dem Geschäftseigentümer selber gehört, also nicht fremdfinanziert wurde. Bei einem öffentlichen Gemeinwesen ist es derjenige Teil auf der Passivseite der Bilanz, welcher nicht Fremdkapital ist. Das Eigenkapital kann auch negativ sein (Bilanzfehlbetrag).
<b>Eigenkapitalnachweis</b>	Ausweis über die Zusammensetzung des Eigenkapitals.
<b>Einnahmen</b>	Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Zahlung eines Dritten oder als interne Abgeltung in Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.
<b>Erfolgsrechnung</b>	Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen. Durch die Saldierung aller Erträge und Aufwendungen wird so der Erfolg einer Periode ermittelt (Zeitraumbetrachtung).
<b>Erhöhung der Ausga-</b>	Ermächtigung für eine bereits bewilligte Ausgabe zusätzliche Mittel auszu-

<b>ausgabenbewilligung</b>	geben. Über die Erhöhung entscheidet das Organ, das für die gesamte Ausgabenbewilligung (ursprüngliche Ausgabe + Erhöhung) zuständig wäre. Für teuerungsbedingte Mehrausgaben ist keine Erhöhung der Ausgabenbewilligung notwendig.
<b>Ertrag</b>	In der Buchhaltung erfasster Wertzuwachs (Einnahmen und buchmässige Erträge wie Rechnungsabgrenzungen für noch nicht fakturierte Leistungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
<b>ERP</b>	Enterprise-Ressource-Planning bzw. Unternehmensressourcenplanung bezeichnet die Aufgabe, die in einem Unternehmen vorhandenen Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel oder Personal) möglichst effizient für den betrieblichen Ablauf einzusetzen. Innerhalb der kantonalen Verwaltung wird unter „ERP“ auch das Projekt verstanden, welches die ERP-Software →SAP einführt.
<b>Ersatzinvestition</b>	Austausch eines bereits bestehenden und weiterhin notwendigen Investitionsgutes (Anlage, Infrastruktur, etc.).
<b>Erwartungsrechnung</b>	Prognostiziertes Jahresergebnis.
<b>FHG</b>	Finanzhaushaltsgesetz (SGS 310)
<b>Finanzrechtliche Prüfung</b>	Prüfung finanzrelevanter Beschlussanträge auf Einhaltung der finanzrechtlichen Anforderungen. Die Prüfung
<b>Finanzreferendum (fakultatives Referendum)</b>	Instrument des Stimmvolkes. Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten wird ein Ausgabenbeschluss des Landrates der Volksabstimmung unterbreitet.
<b>Finanzvermögen</b>	Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.
<b>Finanzausgleich, kantonal</b>	Horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Baselbieter Gemeinden, zur Unterstützung finanzschwacher Gemeinden.
<b>Fiskalische Äquivalenz</b>	Bei der Zuordnung neuer Aufgaben und bei der Neuordnung bestehender Aufgaben bleiben Ausgestaltung, Erfüllung sowie Finanzierung in derselben Hand. (vgl. dazu auch Legislaturziel R-SH-2)
<b>Folgekosten</b>	Kosten die aufgrund der Tätigkeit einer Ausgabe entstehen. (bspw. Zinszahlungen aufgrund der Fremdfinanzierung einer Investition)
<b>Fonds</b>	Fonds sind Vermögenswerte, die dem Kanton von Dritten mit bestimmten Auflagen oder als Legate und Stiftungen zugewendet werden. Sie werden nach ihrem Charakter im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen.

<b>Fremdkapital</b>	Das Fremdkapital beinhaltet sämtliche Schulden eines Unternehmens oder Gemeinwesens gegenüber Dritten. Es wird in kurz- und langfristiges Fremdkapital gegliedert.
<b>Geldflussrechnung</b>	Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit unterteilt.
<b>Geschäftsbericht</b>	Bestandteil des Jahresberichtes. Im Geschäftsbericht gibt der Regierungsrat Auskunft über die Zielerreichung und Aufgabenerfüllung im vergangenen Geschäftsjahr.
<b>Globalbudget</b>	Im Rahmen des FHG gilt als Globalbudget der Erfolgsrechnung der Saldo zwischen Aufwand und Ertrag je Aufgabenbereich. Die Aufteilung der Mittel liegt in der Kompetenz der jeweiligen Dienststelle.
<b>Handbuch des Finanz- und Rechnungswesens</b>	Arbeits- und Führungsinstrument in der Rechnungslegung.
<b>HRM2</b>	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (von der Finanzdirektorenkonferenz festgelegter Rechnungslegungsstandard)
<b>Indikator</b>	Instrument zur Messung verschiedener Aspekte eines Ziels (bspw. externe Faktoren, Leistungen und Wirkungen,...).
<b>Internes Kontrollsystem</b>	Umfasst alle notwendigen Massnahmen auf organisatorischer Ebene sowie auf der Führungsebene, um das Vermögen des Kantons zu schützen, eine genaue und zuverlässige Buchführung sowie eine zeitgerechte und verlässliche finanzielle Berichterstattung zu gewährleisten und die Einhaltung der gesetzlichen Normen zu sichern.
<b>interne Verrechnung</b>	Unter internen Verrechnungen werden Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen verstanden. Die intern zu verrechnenden Leistungen sowie die Grundsätze der Bewertung der Leistungen regelt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe.
<b>Investitionsausgaben</b>	Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden, insbesondere Sachinvestitionen und Investitionsbeiträge, ferner Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
<b>Investitions-einnahmen</b>	Einnahmen aus der Veräusserung von Sachanlagen und Rückerstattungen von Investitionsbeiträgen, eingehende Investitionsbeiträge, Rückzahlungen von Darlehen des Verwaltungsvermögens und Rückzahlungen oder Verkäufe von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.



<b>Investitionskredit</b>	Mit dem Budget beschlossene Kredite für geplante Investitionen
<b>Investitionsprogramm</b>	Instrument des Regierungsrates zwecks Planung der Investitionsausgaben der nächsten 10 Jahre
<b>Investitionsplan</b>	Jahre 1-4 des Investitionsprogramms, welche als Investitionsplan Eingang in den Aufgaben- und Finanzplan finden.
<b>Investitionsrechnung</b>	Element der Jahresrechnung, welches die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen einander gegenüberstellt.
<b>Investitionsvolumen, maximales</b>	Durch den Regierungsrat jährlich festgelegte Obergrenze für die Tätigung von Investitionsausgaben
<b>Jahresbericht</b>	Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Landrat über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Aufgaben und Finanzen des Kantons im vergangenen Jahr.
<b>Jahresrechnung</b>	Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, dem Eigenkapitalnachweis, der Geldflussrechnung und dem Anhang. Sie umfasst den Finanzhaushalt des Kantons.
<b>Kompetenzordnung</b>	Zuschreiben von Rechten und Pflichten an die jeweiligen Organe / Entscheidungsträger.
<b>Konsolidierung</b>	Zusammenfassung und Bereinigung von Einzelabschlüssen mehrerer Einheiten zu einem Gesamtabchluss (konsolidierter Abschluss). Mit der Konsolidierung soll ein umfassendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gezeichnet werden.
<b>Kosten, kalkulatorische</b>	Die kalkulatorischen Kosten geben die betriebswirtschaftlichen Kosten für die Nutzung des betrieblichen Vermögens wieder (z.B. kalkulatorische Zinsen). Sie bringen keinen Finanzfluss, sind aber aus Gründen der Kostenwahrheit zu betriebswirtschaftlich sinnvollen Werten in die Kostenartenrechnung einzubeziehen.
<b>Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)</b>	Instrumentarium der Haushaltssteuerung mit dem Ziel der Herstellung der Kostentransparenz. Umfasst die Kostenartenrechnung, die Kostenstellenrechnung sowie die Kostenträgerrechnung. Die ersten beiden Instrumente sind im Kanton BL bereits flächendeckend eingeführt.
<b>Kreditrecht</b>	Rechtlicher Rahmenbedingungen zum Umgang mit dem Budgetkredit. (Definition Begrifflichkeiten Budgetkredit, Nachtragskredit, Kreditübertragung)
<b>Kreditüberschreitung (bewilligte)</b>	Die bewilligte Kreditüberschreitung bezeichnet eine unter gewissen Bedingungen erlaubte Überschreitung des Budgetkredites durch den Regierungsrat (Ausnahme von der Nachtragskreditpflicht).

<b>Kreditübertragung</b>	Kann ein einmaliges Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode wegen projektspezifischen Verzögerungen nicht wie geplant abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel mittels Kreditübertragung auf die neue Rechnung übertragen werden.
<b>Kreditverschiebung</b>	Verschiebung finanzieller Mittel von einem Budgetkredit (bspw. Personalaufwand) zu einem anderen (bspw. Sachaufwand). Kreditverschiebungen sind nicht zulässig.
<b>Lebenszykluskosten</b>	Kosten, welche während der gesamten „Lebensdauer“ eines Vorhabens (bspw. einer Investition) anfallen.
<b>Leistungsauftrag</b>	Instrument der Haushaltssteuerung und Grundlage für die ziel- und ergebnisorientierte Führung einer Dienststelle. Im Leistungsauftrag werden Meilensteine der Vorhaben und Projekte sowie die Leistungsziele festgehalten. Der Regierungsrat nimmt von den Leistungsaufträgen Kenntnis.
<b>Management Informationssystem (MIS)</b>	Unterjähriges Reporting an den Regierungsrat über die finanzielle Entwicklung des Haushalts des jeweils laufenden Jahres und über andere führungsrelevante Informationen.
<b>Nachhaltigkeit, finanzpolitisch</b>	Eine nachhaltige Finanzpolitik strebt nach einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt, einer ausreichenden Selbstfinanzierung der Investitionen, einer tragbaren Schuldenlast sowie dem Substanzerhaltung von Vermögenspositionen um das gewünschte Leistungsniveau aufrecht zu erhalten.
<b>Nachtragskredit</b>	Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites. Wegen der Budgethoheit des Landrates muss ein Nachtragskredit durch diesen beschlossen werden.
<b>Nettoinvestitionen</b>	Saldo zwischen Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben.
<b>Nettoprinzip</b>	Vorgabe, wonach Ausgaben als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen zu bewilligen sind, sofern Beiträge Dritter rechtskräftig feststehen oder die Ausgabe nur unter dem Vorbehalt bestimmter finanzieller Beiträge bewilligt werden soll.
<b>Nettoverschuldungsquotient</b>	Kennzahl die ausdrückt, welcher Anteil der Fiskalerträge erforderlich wäre, um die Nettoschuld abzutragen.
<b>Offenlegung</b>	Begriff aus der Rechnungslegung: Ausweis von finanziellen Informationen in der Jahresrechnung gemäss angewendeten Standards.
<b>operatives Ergebnis</b>	Das operative Ergebnis ist der Erfolg aus der operativen Tätigkeit des Gemeinwesens. Es ist die Summe des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit und des Ergebnisses aus der Finanzierung.

<b>Passiven</b>	Auf der Passivseite wird ausgewiesen, auf welche Weise das Kapital (d.h. die finanziellen Mittel) im Rahmen der Finanzierung (Mittelbeschaffung) beschafft wurde. Die Passiven unterteilen sich in Fremdkapital und in Eigenkapital.
<b>Planjahre</b>	Jahre 2-4 im Aufgaben- und Finanzplan.
<b>Planungsrichtlinien</b>	Vorgaben zur Erstellung des Aufgaben- und Finanzplanes, des Budgets und des Investitionsprogrammes.
<b>Public Corporate Governance (PCG)</b>	Grundsätze der Staatsführung.
<b>Restatement</b>	<p>engl. Neuformulierung, Neubewertung; hier: Name eines Projekts</p> <p>Infolge der Umstellung auf →HRM2 mussten diverse Vermögenspositionen im Verwaltungs- und Finanzvermögen neu bewertet werden. Die Neubewertung erfolgt im Rahmen des Projekts „Restatement“, welches in drei Etappen unterteilt war. Etappe 3 endete mit dem Rechnungsabschluss 2013.</p>
<b>Regierungsprogramm</b>	Strategisches Planungsinstrument des Regierungsrates welches jeweils für eine Amtsperiode (4 Jahre) Gültigkeit hat.
<b>Reserve</b>	Bestandteil der Gesamtausgabe eines Vorhabens mit welchem allfällige Unsicherheiten aufgrund der Kostenschätzung abgedeckt werden sollen. (Bei Investitionsvorhaben beträgt der Anteil der Reserven ca. 10% der Gesamtausgabe.)
<b>Risikomanagement</b>	Instrument des Regierungsrates zur regelmässigen Analyse und Beurteilung der Risiken des Kantons sowie derer Minderung.
<b>Rückstellung</b>	Verpflichtungen aus einem Ereignis in der Vergangenheit, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss sind. Zudem können Unsicherheiten bezüglich des Tatbestandes sowie der Empfänger bestehen.
<b>SAP</b>	<p>Deutscher Softwarehersteller</p> <p>Die Bezeichnung „SAP“ steht heute inzwischen synonym für das zentrale Softwareprodukt der Firma; ein integriertes betriebswirtschaftliches Standardsoftwareprodukt zur Unternehmensressourcenplanung (vgl. auch →ERP)</p>
<b>Schulden</b>	Kurzfristige und langfristige Finanzverbindlichkeiten abzüglich passivierter Investitionsbeiträge
<b>Schuldenbremse</b>	Zweistufiges Instrument zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Besteht aus den Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich sowie zur Sicherung des Eigenkapitals.

<b>Selbstfinanzierung</b>	Die Selbstfinanzierung ist eine Kennzahl, welche grob definiert ist als die Summe aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen.
<b>Selbstfinanzierungsanteil</b>	Kennzahl die aufzeigt welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann.
<b>Selbstfinanzierungsgrad</b>	Bisher verwendete Steuerungsgrösse aus der Finanzierungsrechnung. Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil seiner Nettoinvestitionen der Kanton aus eigenen Mittel finanzieren kann.
<b>Spezialfinanzierung</b>	Durch Erlass ganz oder teilweise zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Um eine Spezialfinanzierung zu errichten bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche zeitlich zu befristen und periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen ist.
<b>Staatsbeitrag</b>	Staatsbeiträge werden in der Form von Abgeltungen oder Subventionen ausgerichtet und in der Regel durch Verfügung gewährt.
<b>Steuerungsbericht</b>	Zentrales Instrument des Regierungsrates zur unterjährigen Steuerung. Der Steuerungsbericht wird jeweils nach Abschluss des ersten, zweiten und dritten Quartals erstellt und vereint Informationen zur Erwartungsrechnung und Anträge im Kreditwesen sowie weitere Prozesse der unterjährigen Steuerung. Eine Zusammenfassung zum Steuerungsbericht wird auch dem Landrat als Basis für die Kreditentscheide zur Kenntnisnahme vorgelegt.
<b>Steuerungsmodell</b>	Gesamtheit der Instrumente und Prozesse der finanziellen Führung im Kanton
<b>Subvention</b>	Geldwerte, zweckgerichtete Hilfen des Staates, mit denen eine im öffentlichen Interesse liegende, freiwillig erbrachte Tätigkeit Dritter gefördert oder erhalten wird.
<b>Top-Down Führung</b>	Als Top-Down Führung (engl. von oben nach unten) wird ein Führungsstil bezeichnet, bei welchem dem Vorgesetzten (Regierung) eine Schlüsselrolle zukommt. Die Top-Down Führung wird im Kanton Basel-Landschaft durch die strategischen Regierungsziele erreicht, welche auf die einzelnen Direktionen hinunter gebrochen werden und mit entsprechenden Massnahmen verzahnt werden.
<b>Transparenz in der Rechnungslegung</b>	Umfassende qualitative Vorgabe für die Rechnungslegung: Zuverlässige Ermittlung der Finanzinformationen, Offenlegung aller wesentlichen Elemente, verständliche Sprache und Darstellung sowie Vergleichbarkeit zu den Vorjahren und anderen Kantonen.
<b>true &amp; fair view</b>	Qualitative Beurteilung aus dem Bereich Rechnungslegung, dass die Jahresrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eines Unternehmens resp. Kantons vermittelt. True & fair view bemisst sich immer auf einen bezeichneten Rechnungslegungsstandard.

<b>Umlaufvermögen</b>	Teil des Vermögens, welcher direkt bei der Betriebstätigkeit verwendet wird.
<b>Verwaltungsvermögen</b>	Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.
<b>VO</b>	Verordnung
<b>Zweckvermögen</b>	Zur Erfüllung eines spezifischen Zweckes reservierte Mittel.

## Landratsbeschluss

### **Betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)**

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Teilrevision der Kantonsverfassung gemäss beiliegendem Entwurf wird zugestimmt.
2. Der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss beiliegendem Entwurf wird zugestimmt.
3. Der Teilrevision des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) gemäss beiliegendem Entwurf wird zugestimmt.
4. Ziffer 2 dieses Beschlusses wird gemäss § 30 Buchstabe b der Kantonsverfassung der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt.
5. Die folgenden Vorstösse werden abgeschrieben:
  - 5.1. Postulat 2011/338 von Klaus Kirchmayr „Schuldenbremse – Eine Weiterentwicklung der Defizitbremse“
  - 5.2. Postulat 2012/324 von der SVP-Fraktion „Keine Verwässerung der Defizitbremse“
  - 5.3. Motion 2013/156 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Einführung einer Schuldenbremse“
  - 5.4. Postulat 2011/335 von Klaus Kirchmayr „Anpassung des Planungsprozesses – Stärkung des Finanzplans“
  - 5.5. Motion 2010/124 von Isaac Reber, Integrierte Finanz- und Investitionsplanung
  - 5.6. Postulat 2007/314 von Klaus Kirchmayr „Einheitliche und gezielte Finanzführung“
  - 5.7. Postulat 2010/340 von Klaus Kirchmayr „Produktivitätskennzahlen in Rechnung und Budget des Kantons“
  - 5.8. Postulat 2010/401 von Klaus Kirchmayr „Richtige Flughöhe bei Finanzentscheidungen“
  - 5.9. Motion 2006/007 der CVP/EVP-Fraktion „Pauschale Budgetanträge“
  - 5.10. Motion 2013/234 von Gerhard Schafroth „Langfristige Finanzplanung“
  - 5.11. Motion 2009/342 von Klaus Kirchmayr „Einheitliche Finanzstandards bei Landratsvorlagen“
  - 5.12. Postulat 2011/093 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Festlegung von verbesserten und verbindlichen Standards für die Abrechnung von Verpflichtungskrediten“
  - 5.13. Postulat 2007/159 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Klarere gesetzliche Vorgaben und Standards für die Zuweisung von Rückstellungen (Fondsbildung) in der Staatsrechnung“
  - 5.14. Postulat 2010/096 von Klaus Kirchmayr „Grundlagen für Vorfinanzierungen“
  - 5.15. Postulat 2010/366 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Klare gesetzliche Regelungen für die Auflösung von Reserven und zweckgebundenen Rückstellungen“
  - 5.16. Postulat 2010/214 von Klaus Kirchmayr „Grundlagen für die Gewährung vergünstigter Darlehen durch den Kanton“

- 5.17. Motion 2009/227 von Elisabeth Schneider-Schneiter „Für die Überarbeitung der Finanzkompetenz von Regierung und Landrat“
- 5.18. Postulat 2012/148 von Klaus Kirchmayr „Finanz- und Investitionsrechnung unter einer Verantwortung“

Liestal,

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber: