

Beschluss Nr. 844/2013

Schwyz, 17. September 2013 / bz

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt

Stellungnahme zu den Ergebnissen der Kommissionsberatungen

1. Vorlage des Regierungsrates

Am 18. Juni 2013 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Vorlage zu einem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (RRB Nr. 532/2013). Das Gesetz soll die beiden geltenden kantonsrätlichen Verordnungen über den Finanzhaushalt und jene über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ersetzen. Mit dem neuen Gesetz wird eine umfassende, abgestimmte, wirtschaftliche und wirkungsvolle Steuerung der Finanzen und der Leistungen des Kantons angestrebt. Der Regierungsrat will mit dem neuen Gesetz die Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte und qualitätsbezogene Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch den Kanton schaffen. Das Gesetz soll ausserdem eine wichtige Grundlage für einen längerfristig ausgeglichenen Haushalt bilden.

2. Ergebnisse der Kommissionsberatungen im Allgemeinen

Die Staatswirtschaftskommission, der die Behandlung der Vorlage aufgetragen war, hat diese am 8. Juli 2013 und am 19. August 2013 vorberaten. Sie ist einstimmig darauf eingetreten und hat der Vorlage mit 9 zu 2 Stimmen bei zwei Enthaltungen in der Schlussabstimmung zugestimmt.

Der Regierungsrat dankt der Staatswirtschaftskommission für die gute Aufnahme der Vorlage. Die Stellungnahme des Regierungsrates ist in den nachfolgenden Abschnitten jeweils den Kommissionsbeschlüssen angefügt.

3. Beschlüsse der Kommission im Einzelnen einschliesslich Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines

Nachfolgend werden die einzelnen Anträge der Staatswirtschaftskommission erläutert und die Stellungnahme des Regierungsrates begründet. Für den Wortlaut der jeweiligen Anträge kann auf die Gegenüberstellung in der Beilage verwiesen werden. Diese enthält in der linken Kolonne den

Wortlaut der regierungsrätlichen Vorlage, in der mittleren Kolonne denjenigen der Anträge der Staatswirtschaftskommission und in der rechten Kolonne die Stellungnahme des Regierungsrates. Zur Verbesserung der Übersicht sind in der linken Kolonne nicht nur diejenigen Gesetzesteile aufgeführt, zu denen Anträge gestellt werden, sondern sämtliche Paragraphen gemäss Vorlage des Regierungsrates. Alle in der mittleren Kolonne nicht aufgeführten Paragraphen werden von der Staatswirtschaftskommission unverändert gemäss Vorlage zur Annahme empfohlen.

3.2 § 6 Abs. 1 E-FHG

3.2.1 Kommissionsbeschluss

„Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnungen ist mittelfristig auszugleichen.“

Die Regelung von § 6 Abs. 1 verlangt einen Ausgleich des Gesamtergebnisses der Erfolgsrechnungen auf eine mittlere Frist. Vorgeschrieben werden soll damit ein Rechnungsausgleich über einen Zyklus von mehreren Jahren. Dieser Mehrjährigkeit will die Kommission besser Ausdruck verleihen, indem der Begriff „Erfolgsrechnung“ in Mehrzahl gesetzt werden soll. Inhaltlich ist damit keine Änderung verbunden.

3.2.2 Stellungnahme Regierungsrat

Der Regierungsrat kann der Anpassung des Wortlautes von § 6 Abs. 1 zustimmen. Mit der von der Kommission beschlossenen Fassung wird verdeutlicht, dass die Erfolgsrechnungen mehrerer Jahre in die Berechnung des Haushaltsausgleichs einzubeziehen sind.

3.2.3 Minderheitsantrag der Kommission

Eine Kommissionsminderheit schlägt zudem folgende Fassung von § 6 Abs. 1 vor:

„Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnungen ist innert fünf Jahren auszugleichen.“

Unter Mittelfrist versteht der Regierungsrat gemäss seinem Bericht zur Vorlage einen Zeitraum von acht Jahren. In die Beurteilung einbeziehen will der Regierungsrat die abgeschlossenen letzten drei Rechnungsjahre, das laufende Rechnungsjahr, das kommende Voranschlagsjahr und drei Planjahre. Eine Kommissionsminderheit möchte den Zyklus auf fünf Jahre verkürzen. Gleichzeitig will sie aber den Betrachtungszeitraum lediglich auf die Zukunft gerichtet verstanden wissen.

3.2.4 Stellungnahme Regierungsrat

Den Antrag der Kommissionsminderheit lehnt der Regierungsrat ab. Die Fassung der Kommissionsminderheit setzt weniger strenge Schranken an die Haushaltsführung als jene des Regierungsrates. Der Vorschlag des Regierungsrates geht für die Berechnung der Mittelfristigkeit zwar von einem Zeitraum von acht Jahren aus, bezieht jedoch auch die letzten drei abgeschlossenen Rechnungsjahre in die Betrachtung mit ein. Damit muss die Beurteilung des mittelfristigen Ausgleiches nicht allein auf Schätzungen abgestellt werden, die zum Teil Aufwände und Erträge weit in der Zukunft betreffen.

3.3 § 14 Abs. 2 E-FHG

3.3.1 Minderheitsantrag der Kommission

„Der Leistungsauftrag enthält die wesentlichen Sachziele und Projekte sowie die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung.“

Die Kommissionsminderheit möchte mit der Änderung von § 14 Abs. 2 erreichen, dass in den Leistungsaufträgen neben den Sachzielen und den Indikatoren zur Messung der Zielerreichung auch die Projekte aufgeführt werden. Bezug genommen wurde auf die derzeit praktizierte Darstellung der Leistungsaufträge, wo einzelne Projekte zur Information des Kantonsrates ebenfalls aufgeführt werden.

3.3.2 Stellungnahme Regierungsrat

Der Minderheitsantrag, wonach neben den Sachzielen und den Indikatoren auch die Projekte Inhalt eines Leistungsauftrages sind, ist abzulehnen. § 14 Abs. 2 in der regierungsrätlichen Fassung umschreibt den verbindlichen Inhalt des Leistungsauftrages. Projekte wurden bislang und sollen auch fortan lediglich zur Information des Parlaments angeführt werden. Die Festlegung und die Ausgestaltung von Projekten ist aufgrund der Verfassungsordnung Sache der Exekutive. Der Kantonsrat nimmt darauf Einfluss über die Gesetzgebung und die Bewilligung von Ausgaben. Der Begriff des Projekts ist sodann wenig gefestigt. Was letztlich zu einem Projekt gemacht und als solches bezeichnet wird, ist weitgehend offen. Zur Information des Kantonsrates wird der Regierungsrat auch weiterhin die wichtigsten Projekte in den einzelnen Leistungsaufträgen anführen. Zum Inhalt desselben sollten sie aber nicht gemacht werden.

3.4 § 17 Abs. 3 E-FHG

3.4.1 Antrag Kommissionsminderheit

„Der Beschluss über den Steuerfuss unterliegt dem fakultativen Referendum.“

Die Kommissionsminderheit begründet ihren Antrag, den Steuerfuss dem fakultativen Referendum zu unterstellen, mit Verweis auf das Initiativbegehren „Teilrevision der Verfassung des Kantons Schwyz – Steuerfuss vor das Volk“.

3.4.2 Stellungnahme Regierungsrat

Anders als im Kanton kann in den Bezirken und Gemeinden das Volk den Voranschlag und den Steuerfuss unmittelbar beschliessen. Allerdings untersteht die Beschlussfassung über den Voranschlag und den Steuerfuss auch auf kommunaler Ebene nie der Urnenabstimmung. Nach geltendem Recht ist es in den Bezirken und Gemeinden explizit ausgeschlossen, für den Voranschlag und die Steuerfussfestsetzung die Urnenabstimmung einzuführen (§ 90 Abs. 3 KV in Verbindung mit § 73 Abs. 3 aKV bzw. § 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29. Oktober 1969, SRSZ 152.100, in der mutmasslichen Fassung vom 25. September 2013). Mit der Einführung eines fakultativen Referendums würden die Volksrechte in Bezug auf den Steuerfuss im Kanton Schwyz über das Ausmass bei den Bezirken und Gemeinden hinaus ausgedehnt. Gegen die Einführung eines fakultativen Referendums für die Steuerfussfestsetzung sprechen aber vor allem praktische Gründe: Bei einer Verabschiedung des Voranschlags durch den Kantonsrat im Dezember, wovon Finanzhaushaltsgesetz und Geschäftsordnung für den Kantonsrat weiterhin ausgehen, würde die Referendumsfrist ungefähr Ende Februar auslaufen. Bis zu diesem Zeitpunkt besässe somit der Kanton in jedem Jahr keinen definitiven Beschluss über den Steuerfuss und damit auch indirekt über den Voranschlag. Wird das Referendum ergriffen, so könnte nicht vor Ende April die Volksabstimmung durchgeführt werden. Fällt der Steuerfuss im ersten Urnengang durch, so müsste noch vor der Sommerpause eine erneute Abstimmung im Kantonsrat über einen geänderten Steuerfuss und ein angepasstes Budget durchgeführt werden. Würde gar ein weiteres Mal das Referendum ergriffen, so könnte gut der Fall eintreten, dass der Kanton für das ganze Jahr keinen bewilligten Voranschlag bzw. keinen gesicherten Entscheid für die Steuererhebung besitzt. Die negativen Folgen davon für Kanton, Bezirke und Gemeinden wären gravierend. Eine Vorverlegung der Behandlung des Voranschlags im Kantonsrat würde zwar

Raum für die Abwicklung des Referendums schaffen. Die Budgetierung würde dadurch im Gegenzug noch stärker mit Unsicherheiten behaftet.

Ernsthafte Zweifel bestehen schliesslich an der Verfassungsmässigkeit der Regelung gemäss dem Minderheitsantrag. Die Kantonsverfassung bestimmt den Gegenstand des Referendums in den §§ 34 und 35 abschliessend. Steuerfuss und Voranschlag gehören nicht dazu.

3.5 Neue Bestimmung § 18 E-FHG

3.5.1 Antrag Kommissionsminderheit

Eine Kommissionsminderheit beantragt nach § 17 eine neue Bestimmung mit folgendem Wortlaut einzuschleusen:

„§ 18 g) Leistungsmotion

Der Kantonsrat kann den Regierungsrat zu einer bestimmten Änderung eines Leistungsauftrages auf das Folgejahr verpflichten, indem er eine Motion erheblich erklärt.“

(Mit dieser Änderung verschieben sich die nachfolgenden Bestimmungen (+1). Die Titel der Bestimmungen des neuen §§ 18 ff. werden mit dem Bst. g-i versehen).

Die Kommissionsminderheit will mit ihrem Antrag an der geltenden Regelung von § 8 Abs. 2 der Verordnung über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) vom 17. März 1999, SR 143.210, festhalten. Es ist nach ihrer Meinung wichtig, dass der Kantonsrat direkt auf die Ausgestaltung des Leistungsauftrages Einfluss nehmen kann.

3.5.2 Stellungnahme Regierungsrat

Der Regierungsrat hat davon abgesehen, die Leistungsmotion von der Verordnung über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Entwurf zum neuen Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt zu übernehmen. Aus Gründen der Gewaltenteilung ist es ausgeschlossen, dass der Kantonsrat bei der Beschlussfassung über den Voranschlag auch den Leistungsauftrag bestimmt oder abändert (§ 17). Folgerichtig ist es daher, wenn der Kantonsrat auch nicht mittels Motion direkt auf den Inhalt des Leistungsauftrages einwirken kann. Einfluss nehmen auf die Leistungsaufträge kann dagegen der Kantonsrat über die Gesetzgebung, über die Bewilligung von Ausgaben und im Rahmen der Vorberatung von Leistungsauftrag und Voranschlag in der Staatswirtschaftskommission (§ 16) sowie neu auch mit der Erklärung (§ 11 Abs. 2 und 3). Mit diesem neuen Instrument kann der Regierungsrat verpflichtet werden, sich mit der Auffassung des Kantonsrates zum Aufgaben- und Finanzplan zu beschäftigen. Der Regierungsrat darf die Umsetzung der Erklärung nur dann verweigern, wenn er die Weigerung innert drei Monaten schriftlich begründet (§ 11 Abs. 3). Somit gewinnt der Kantonsrat ein Instrument, um den Aufgaben- und Finanzplan zu beeinflussen, ohne die in der Verfassung festgelegte Zuständigkeit des Regierungsrates zu verletzen (§ 58 Bst. b der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100).

3.6 § 22 Abs. 2 und § 23 E-FHG

3.6.1 Antrag Kommissionsminderheit zu § 22 Abs. 2

„Alle Verwaltungseinheiten führen eine Kosten- und Leistungsrechnung, die eine politische Steuerung der Kosten und Leistungen ermöglicht.“

Nach Meinung der Kommissionsminderheit ist eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit nur möglich, wenn alle Verwaltungseinheiten flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung führen.

3.6.2 Kommissionsbeschluss zu § 23

„3. Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen sind vorzunehmen, soweit sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung in Leistungsaufträgen und Sonderrechnungen wesentlich sind.“

Eine Kommissionsminderheit will an der Fassung des Regierungsrates festhalten.

Die Kommissionsmehrheit möchte mit einer Ausdehnung der internen Verrechnungen den Informationsstand von Kantonsrat und Regierungsrat verbessern, damit diese ihre parlamentarische Oberaufsicht bzw. die Steuerung der Verwaltung wirksamer wahrnehmen können. Die Kommissionsmehrheit sieht in einer Ausweitung der internen Verrechnung eine Möglichkeit, auch ohne die Einführung einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung aussagekräftige Grundlagen für die Verwaltungsführung zu erhalten. Die Kommissionsminderheit befürchtet mit einer Ausdehnung der internen Verrechnungen einen Mehraufwand, der sich sachlich nicht rechtfertigen lässt.

3.6.3 Stellungnahme Regierungsrat

Den Minderheitsantrag, flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen, lehnt der Regierungsrat ab. Die Kosten- und Leistungsrechnung bildet zwar ein wichtiges Instrument des betrieblichen Rechnungswesens für die Verwaltungsebene. Es erlaubt eine zuverlässige Zuordnung von Kosten und Erlösen zu bestimmten Aufgaben und Leistungen. Allerdings erbringen die Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung nicht in allen Verwaltungseinheiten einen verwertbaren Nutzen. Verwaltungseinheiten, die gesetzlich eng angeleitet werden oder solche, die nicht klar fassbare und marktgängige Produkte anbieten, können aus den Informationen aus einer ausgebauten Kosten- und Leistungsrechnung kaum verwertbare Schlussfolgerungen ziehen. Für sie rechtfertigt sich der Aufwand für eine Kosten- und Leistungsrechnung nicht.

Einführung und Betrieb einer Kosten- und Leistungsrechnung sind mit erheblichen Kosten verbunden. Nach Rückfrage bei Kantonen, welche eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt haben, lässt sich der Aufwand für die Einführung und den Betrieb der Kosten- und Leistungsrechnung wie folgt schätzen:

- Informatikaufwand:
 - Einführung circa Fr. 300 000.--;
 - Betrieb jährlich circa Fr. 30 000.--.
- Personalaufwand (für die gesamte Verwaltung):
 - Einführung circa 600 Stellenprozent für zwei Jahre;
 - etwa 350 Stellenprozent für den Betrieb.

Der in Aussicht stehende Aufwand legt es nach Meinung des Regierungsrates nahe, die Kosten- und Leistungsrechnung lediglich gezielt – wie bisher – und nicht flächendeckend einzusetzen. In der Verwaltung führt derzeit lediglich das Verkehrsamt eine Kosten- und Leistungsrechnung. Bei externen Verwaltungsträgern kann etwa auf das Beispiel des Laboratoriums der Urkantone verwiesen werden, wo die Führung einer Kostenrechnung für die Kostenverteilung auf die verschiedenen Partner des Konkordates wichtig ist. Der Umstand, dass die Verwaltungseinheiten im Kanton Schwyz verhältnismässig klein sind und über eine klare Aufgabenordnung verfügen, erlaubt in den meisten Fällen mit der traditionellen Rechnungsführung eine ausreichende Kostenzurechnung.

Der Regierungsrat kann sich mit der Ausweitung der internen Verrechnungen, wie sie von der Kommission in § 23 beschlossen worden ist, einverstanden erklären. Interne Verrechnungen soll-

ten aber auch künftig nur vorgenommen werden, wenn diese Art der Rechnungsführung Transparenz und Aussagekraft der Rechnung entscheidend und substantiell verbessert.

3.7 § 47 Abs. 1 und § 48 E-FHG

3.7.1 Antrag Kommissionsminderheit zu § 47 Abs. 1

„Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben.“

Die Kommissionsminderheit ist der Auffassung, dass die lineare Abschreibungsmethode ein verlässlicheres Bild des Finanzhaushalts abgibt als die degressive Methode. Die dem Minderheitsantrag zustimmenden Mitglieder der Kommission vertreten auch die Meinung, dass mit einem Methodenwechsel beim Kanton nicht zwangsläufig ein Übergang auf die lineare Abschreibungsmethode in der künftigen Gesetzgebung über die Haushaltsführung der Bezirke und Gemeinden verbunden ist.

3.7.2 Antrag Kommissionsminderheit zu § 48

Die gleiche Kommissionsminderheit, die sich für einen Methodenwechsel zur linearen Abschreibung ausspricht, beantragt die Streichung von § 48 der Vorlage. Hinfällig würden der Titel Ziff. 4 „Zusätzliche Abschreibungen“ und die Bestimmung über die Zulässigkeit zusätzlicher Abschreibungen. Mit dem Wegfall von § 48 ist die Nummerierung der nachfolgenden Bestimmungen anzupassen.

Die Kommissionsminderheit begründet ihren Streichungsantrag im Wesentlichen damit, dass für die Zulassung zusätzlicher Abschreibungen beim Kanton kein Bedarf bestehe. Das belege die Vergangenheit, in der nie zusätzliche Abschreibungen beschlossen worden seien. Auch in Zukunft sei nicht zu erwarten, dass der Kanton zusätzliche Abschreibungen budgetieren und vornehmen werde. Mit zusätzlichen Abschreibungen würden stille Reserven geschaffen. Das Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage werde verfälscht.

3.7.3 Stellungnahme Regierungsrat

Mit den Änderungen in § 47 Abs. 1 und § 48 zu den Abschreibungen folgt eine Kommissionsminderheit dem Regierungsrat gemäss der Vernehmlassungsfassung. Der Regierungsrat sieht aber die Gefahr, dass mit einem Systemwechsel für diese zentralen Bereiche der Rechnungslegung zu den Bezirken und Gemeinden auch längerfristig eine Diskrepanz geschaffen wird. Aus der Vernehmlassung kann geschlossen werden, dass wichtige politische Kräfte im Kanton gegen einen solchen Systemwechsel eintreten. Der Regierungsrat lehnt daher die beiden Minderheitsanträge zu § 47 und § 48 ab. Im Falle der Weiterführung der degressiven Methode sieht der Regierungsrat aber vor, mit einer entsprechend langen Nutzungsdauer der betroffenen Vermögenswerte zu rechnen, um ein rasches Ansteigen der Belastungen durch Abschreibungen zu vermeiden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

a) Dem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt in der Fassung der Staatswirtschaftskommission unter Vorbehalt der Anträge des Regierungsrates gemäss der beiliegenden Synopse zuzustimmen.

b) Das Postulat P 20/10 als erledigt abzuschreiben.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Sicherheitsdepartement; Staatskanzlei (3); Finanzdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber