

Beschluss Nr. 532/2013
Schwyz, 18. Juni 2013 / ju

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (FHG). 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 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.

Für die finanzpolitische Steuerung stehen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat die Vorgaben und die Handlungsinstrumente für den Haushaltsausgleich, mit den Teilzielen eines mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung und der Sicherung einer Schwankungsreserve, der Aufgaben- und Finanzplan mit dem Voranschlag sowie der Jahresbericht zur Verfügung. Die Verwaltung ihrerseits wird durch Leistungsaufträge gesteuert.

Klarer als bisher im Gesetz umschrieben, werden die Kompetenzen für die Bewilligung von Ausgaben. Jede Ausgabe setzt künftig eine Rechtsgrundlage, einen Ausgabenbewilligungsbeschluss sowie einen Voranschlagskredit voraus. Neue einmalige Ausgaben, die höher als 5 Mio. Franken sind, unterstehen dem Finanzreferendum. Gleiches gilt bei wiederkehrenden neuen Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--. Neue Ausgaben, die einmalig sind und mehr als 2 Mio. Franken betragen, bewilligt der Kantonsrat. Bei neuen wiederkehrenden Ausgaben liegt die Grenze bei Fr. 200 000.--. Darunter liegende neue Ausgaben und gebundene Ausgaben werden vom Regierungsrat bewilligt. Er kann einzelne dieser Kompetenzen an die Departemente und Verwaltungseinheiten übertragen.

Mit den neuen Rechnungslegungsvorschriften soll den Behörden, aber auch der Öffentlichkeit ein klares und wahrheitsgetreues Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt werden (Annäherung an das „True and Fair View-Prinzip“). Die Laufende Rechnung heisst künftig Erfolgsrechnung. Deren Abschluss erfolgt neu in drei Stufen: Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit, das Finanzergebnis und das ausserordentliche Ergebnis. Das ausserordentliche

Ergebnis umfasst ausserordentliche Aufwendungen und Erträge. Für Ausgaben mit mehrjähriger Nutzungsdauer wird weiterhin eine Investitionsrechnung geführt. Neu geschaffen wird die Geldflussrechnung, welche die Einnahmen (Zunahme von liquiden Mitteln) und die Ausgaben (Abnahme von liquiden Mitteln) in der Rechnungsperiode einander gegenüberstellt. Zur besseren Information von Kantonsrat und Öffentlichkeit wird auch der Anhang der Jahresrechnung markant ausgebaut.

Die neuen Rechnungslegungsstandards bringen eine neue Bewertung mit sich. Direkt bilanzwirksam wird eine Aufwertung des Finanzvermögens um rund 100 Mio. Franken. Als Folge der neuen Rechnungslegungsvorschriften sind verschiedene Weiterentwicklungen in der Informatik erforderlich.

2. Ausgangslage

2.1 Staatsleitung und Organisation: Entwicklungsschritte in den 80er-Jahren

Die für den Kanton Schwyz geltende Verordnung über den Finanzhaushalt vom 22. Oktober 1986, SRSZ 144.110, FHV, sowie die dazugehörige Vollzugsverordnung vom 23. Dezember 1986, SRSZ 144.111, FHV-VV, basieren auf dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM1) nach der Fachempfehlung der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren aus dem Jahre 1981 (Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band I und II). Dieses Rechnungsmodell brachte eine Harmonisierung der wichtigsten Instrumente der öffentlichen Haushalte im Kanton sowie in den Bezirken und Gemeinden (Begriffe der Ausgaben, des Finanzvermögens, des Verwaltungsvermögens; Kreditrecht; Zweiteilung der Verwaltungsrechnung in eine Laufende Rechnung und in eine Investitionsrechnung; Spezialfinanzierung; interne Verrechnungen; funktionale und institutionelle Gliederung der Rechnung; Vereinheitlichung der Kontenrahmen). Praktisch parallel zum neuen Finanzhaushaltsrecht erliess der Kantonsrat am 27. November 1986 eine Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, SRSZ 143.110, OV-RR. Näher umschrieben wurden darin die Aufgaben und die Organisation des Regierungsrates sowie der Departemente und untergeordneten Verwaltungsstellen.

2.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

WOV steht für Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Die Wirkung öffentlichen Handelns wird in den Mittelpunkt gestellt. Im Gegensatz zur herkömmlichen Verwaltungsführung steuern Regierung und Parlament die Verwaltungseinheiten nicht mehr über ein detailliertes Budget, sondern über Zielvorgaben und Globalbudgets. Mit dem Globalbudget und der Verpflichtung auf Wirkungsziele wird insbesondere die Flexibilität und Verantwortung der Verwaltungseinheiten gestärkt. Im Jahr 2000 wurde auf Kantonsebene ein Pilotprojekt für die Einführung von WOV gestartet. Nachdem sich die Anwendung von WOV auf die getesteten Verwaltungseinheiten bewährt hatte, entschied sich der Regierungsrat im Jahr 2005 für eine flächendeckende Einführung von WOV bis ins Jahr 2010. Seit 2011 gilt WOV für alle 48 Verwaltungseinheiten des Kantons Schwyz. Zwischenzeitlich hat der Regierungsrat seinen Willen bekräftigt, WOV weiterzuführen bzw. kontinuierlich weiterzuentwickeln. Das vorgeschlagene Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt komplettiert nun die flächendeckende WOV-Einführung auch in rechtlicher Hinsicht. Für die Bezirke und Gemeinden ist WOV lediglich in Ansätzen eingeführt.

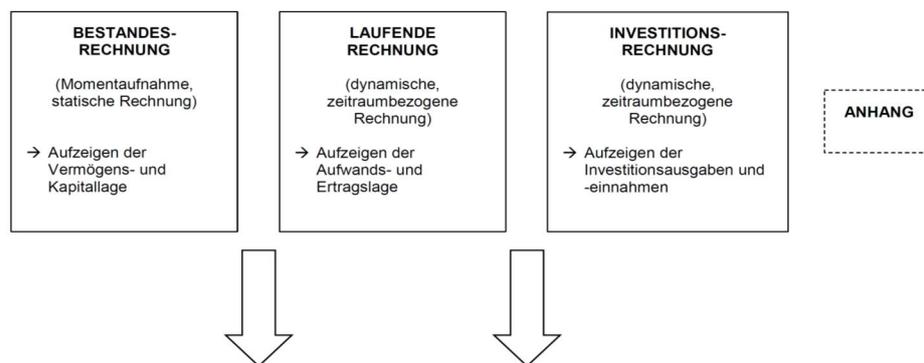
2.3 HRM2

Mit Blick auf die drohende Entharmonisierung, die Reformen beim Bund und in einzelnen Kantonen sowie die internationalen und nationalen Entwicklungen im Bereich Rechnungslegung, erteilte die Finanzdirektorenkonferenz am 19. September 2002 der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen den Auftrag, das HRM1 grundlegend zu überarbeiten. Im Jahr 2008 veröffentlichte die Finanzdirektorenkonferenz die 20 Fachempfehlungen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2). Mit HRM2 werden im Wesentlichen die folgenden Neuerungen eingeführt:

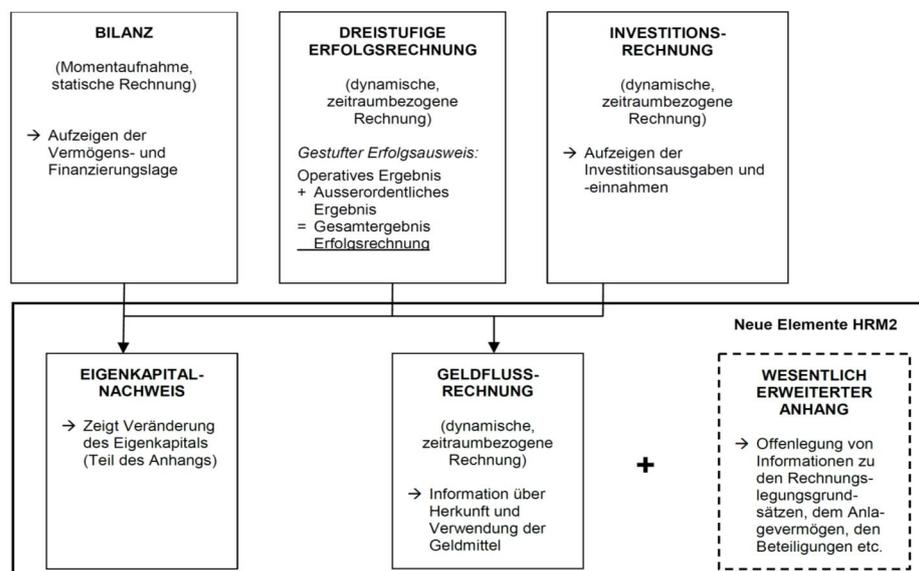
- Die Hauptelemente von HRM2 sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung sowie ein im Vergleich zu HRM1 wesentlich erweiterter Anhang der Jahresrechnung.
- Die Erfolgsrechnung wird neu dreistufig dargestellt (betriebliches Ergebnis, Finanzergebnis und ausserordentliches Ergebnis).
- Die Geldflussrechnung stellt die Zunahme der Abnahme von liquiden Mitteln in einer Periode gegenüber. Dabei wird zwischen betrieblicher Tätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit unterschieden.
- Die Jahresrechnung kann konsolidiert dargestellt werden, das heisst das Parlament, die Regierung und die engere Verwaltung, die Rechtspflege sowie weitere eigenständige kantonale Behörden werden innerhalb einer Rechnung ausgewiesen. Anstalten und weitere Organisationen können je nach Beherrschung (Möglichkeit der Einflussnahme), müssen aber nicht konsolidiert werden.
- Mit dem Eigenkapitalnachweis wird das Eigenkapital innerhalb des erweiterten Anhangs detaillierter dargestellt. Er zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.
- Für die Beurteilung der Finanzlage sind Finanzkennzahlen definiert, die sowohl für die interne Führung, für Kapitalgeber, für die Finanzstatistik (Bund) wie auch für die Öffentlichkeit und die Politik verständlich sind.
- HRM2 schafft erstmals einen einheitlichen Kontenrahmen über sämtliche Stufen (Bund, Kantone, Bezirke, Gemeinden).
- Zusätzliche Abschreibungen sind weiterhin erlaubt (und somit die Bildung von stillen Reserven).

Gegenüberstellung HRM1 und HRM2 (in Anlehnung an das Handbuch HRM2 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Abbildung 1, S. 25)

Bisheriges Rechnungsmodell HRM1



Neues Rechnungsmodell HRM2



2.4 IPSAS

Nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene wurden die Regelwerke für die öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren weiterentwickelt. Zu erwähnen sind die Rechnungslegungsstandards für Einheiten des öffentlichen Sektors, die im Rahmen der International Federation of Accountants (IFAC) unter der Bezeichnung „International Public Sector Accounting Standards“ (IPSAS) geschaffen worden sind. Das Regelwerk IPSAS soll eine konsistente und vergleichbare Rechnungsführung von Staaten und anderen Einrichtungen des öffentlichen Sektors über verschiedene Rechtsordnungen hinweg ermöglichen und so die Transparenz entscheidend erhöhen.

2.5 Entwicklungen im Bund und in anderen Kantonen

Der Bund hat sein Rechnungsmodell auf das Jahr 2007 umgestellt und das geltende Finanzhaushaltsgesetz total revidiert. Budgetierung, Buchführung und Rechnungslegung erfolgen seither einheitlich nach kaufmännischen Grundsätzen. Die Rechnungslegung lehnt sich eng an ein international anerkanntes Regelwerk (IPSAS) an, ohne diesen Standard integral zu übernehmen. Im Rahmen der vorgesehenen Gesetzesrevision erfolgte zudem die Verankerung der finanziellen Steuerung von Verwaltungseinheiten, welche mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt werden. Die Schweizerische Finanzdirektorenkonferenz empfahl 2008 den Kantonen und Gemeinden, ihre Rechnungslegung bis spätestens 2018 auf HRM2 umzustellen. Eine Mehrheit der Kantone in der Schweiz haben HRM2 bereits umgesetzt oder planen eine Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2. Einzelne Kantone, namentlich Zürich und Genf, führen ihre Rechnungslegung in Anlehnung an IPSAS.

2.6 Neue Kantonsverfassung

Die Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, enthält einen eigenen Abschnitt über die Finanzen. Diese Bestimmungen regeln die Beschaffung von Mitteln (§ 76 KV), die Grundsätze der Steuererhebung (§ 77 KV), den Finanzhaushalt (§ 78 KV), die Tätigkeits- und Finanzplanung (§ 79 KV), die Finanzkontrolle (§ 80 KV) sowie den Finanzausgleich (§ 81 KV). Nach § 78 Abs. 1 KV ist der Finanzhaushalt des Kantons, der Bezirke und Gemeinden gesetzmässig, sparsam, wirtschaftlich sowie auf Dauer ausgeglichen zu führen. Voranschlag und Rechnung richten sich gemäss § 78 Abs. 2 KV nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit. Nach § 79 Abs. 1 KV erstellen Kanton, Bezirke und Gemeinden eine Finanzplanung und verknüpfen sie mit der Tätigkeitsplanung. Die Ausgaben sind sodann laufend auf Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Tragbarkeit zu überprüfen (§ 79 Abs. 2 KV). Ausserhalb der eigentlichen Finanzverfassung werden das Finanzreferendum (§ 34 Abs. 2 Bst. c KV bzw. § 35 Abs. 1 Bst. b KV) sowie die Finanzkompetenzen von Kantonsrat (§ 53 KV) und von Regierungsrat (§ 58 Bst. b KV) geordnet.

2.7 Neuordnung der Finanzkontrolle

Am 25. April 2012 hat der Kantonsrat für die Finanzkontrolle des Kantons eine neue Rechtsgrundlage geschaffen (vgl. Verordnung über die Finanzkontrolle vom 25. April 2012, SRSZ 144.210, Fiko-VO). Nach § 2 Fiko-VO ist die Finanzkontrolle fachlich unabhängig und selbstständig. Sie unterstützt gemäss § 2 Abs. 2 Fiko-VO die Staatswirtschaftskommission bei der Ausübung der parlamentarischen Finanzaufsicht und den Regierungsrat sowie die kantonalen Gerichte bei der Ausübung der finanziellen Dienstaufsicht. Die Fiko-VO wurde auf den 1. Juli 2012 in Kraft gesetzt (ABI 2012, S. 1539).

2.8 Parlamentarischer Vorstoss

Am 2. November 2010 ging von der SVP-Fraktion des Kantonsrates das Postulat P 20/10 mit dem Titel „Massnahmen zur Vermeidung einer finanziellen Schieflage des Kantons Schwyz und

zur Einreichung einer ausgeglichenen Rechnung“ ein. Darin verlangt sie einerseits, dass der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit nicht negativ sein darf und mittels Geldflussrechnung nachzuweisen ist. Abweichungen seien nur temporär zum Abbau von überschüssiger Liquidität (Geldkonto) möglich. Andererseits fordert sie, dass das Eigenkapital die Defizite des Voranschlages und der Finanzplanjahre zu decken habe, stets positiv sein und mindestens 200 Mio. Franken betragen müsse. Der Regierungsrat hat das Postulat mit Beschluss Nr. 111 am 31. Januar 2012 beantwortet und dem Kantonsrat die Erheblicherklärung beantragt. Der Kantonsrat hat das Postulat am 25. April 2012 für erheblich erklärt.

2.9 Volksinitiativen

Am 27. September 2011 wurden der Staatskanzlei des Kantons Schwyz zwei Volksinitiativen übergeben. Die Initiative „Teilrevision der Verfassung des Kantons Schwyz – Steuerfuss vor das Volk“ weist folgenden Wortlaut auf:

„Die Verfassung sei so abzuändern, dass der Steuerfuss neu dem fakultativen Referendum unterliegt.“

Das Initiativbegehren „Gesetzesinitiative Kanton Schwyz in Form einer allgemeinen Anregung – Stopp den überbordenden Staatsausgaben“ lautet:

„Der Regierungsrat und der Kantonsrat werden beauftragt, von der bestätigten Haushaltsstrategie 'Wahrung der hohen Steuerattraktivität bei gesunder Entwicklung des Kantonshaushaltes' nicht abzuweichen. Sie haben die Gesetze und Verordnungen so anzupassen, dass die laufende Staatsrechnung im Dreijahreszyklus auszugleichen ist und dabei zusätzlich zu den bisherigen, folgende Grundsätze eingehalten werden müssen:

- *Der Geldfluss (Cash Flow) aus der laufenden Staatsrechnung darf im Rahmen der Geldflussrechnung nicht negativ sein.*
- *Ein Eigenkapital darf ausschliesslich über Senkungen des Steuerfusses abgebaut werden.*
- *Ein Bilanzfehlbetrag muss ausschliesslich durch die Ausgabenreduzierung abgeschrieben werden.“*

Der Regierungsrat hat am 18. Oktober 2011 festgestellt, dass die Initiativbegehren „Steuerfuss vor das Volk“ bzw. „Stopp den überbordenden Staatsausgaben“ zustande gekommen sind (ABI 2011, S. 2235).

2.10 Vernehmlassungsverfahren

In der Zeit von anfangs Februar 2013 bis anfangs Mai 2013 konnten sich die politischen Parteien, die Verbände der Wirtschaft, die kantonalen Gerichte sowie die Bezirks- und Gemeinderäte zu einem Entwurf zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt äussern. Eingegangen sind 39 Vernehmlassungsantworten. Die Zielsetzung des vorgelegten Erlasses, eine zeitgemässe Grundlage für die Steuerung des Kantonshaushaltes und für eine transparente Rechnungslegung zu schaffen, wird fast einhellig begrüsst. Gesamthaft fand die Vorlage im Vernehmlassungsverfahren eine sehr gute Aufnahme. Ablehnend nahm nur gerade der Bezirksrat Schwyz Stellung. Inhaltliche Differenzen zeigen sich namentlich in folgenden wichtigeren Belangen des vorgeschlagenen Erlasses:

- Mehrheitlich auf Zustimmung gestossen ist an sich die Einführung der finanzpolitischen Steuerungsinstrumente des Haushaltsausgleichs und der Sicherung einer Schwankungsreserve (FDP, SVP, Handels- und Industrieverein). Die CVP stimmt lediglich dem Instrument des Haushaltsausgleichs zu. Auf Ablehnung stossen die angesprochenen Instrumente des Haushaltsausgleichs und der Sicherung einer Schwankungsreserve bei der SP. Sie verlangt die Festlegung der Nachhaltigkeit als oberste finanzpolitische Leitlinie. Die vorgeschlagenen Instrumente des Haushaltsausgleichs und der Sicherung einer Schwankungsreserve erlaubt nach Meinung der SP keine nachhaltige Finanzpolitik, welche konjunkturelle Schwankungen ausgleicht. Die CVP hegt Zweifel daran, ob die Zielgrössen für die Einführung von Haushaltsausgleich und Schwankungsreserven erreicht werden können. Ebenso wie die SVP regt die

CVP Änderungen in der Ausgestaltung der beiden Steuerungsinstrumente an. Die SVP will namentlich den Zeitraum der Mittelfristigkeit für den Ausgleich des Haushaltsausgleichs auf fünf Jahre verkürzen.

- Zahlreiche Vernehmlassende sprechen ausdrücklich oder sinngemäss die Frage einer Verknüpfung des Finanzhaushaltsrechts für den Kanton auf der einen Seite und der Bezirke und Gemeinden auf der andern Seite an. Befürchtet wird offenbar von vielen an der Vernehmlassung Teilnehmenden, dass wesentliche Richtungsentscheide für das Haushaltsrecht des Kantons zwangsläufig auch in das Haushaltsrecht für die Bezirke und Gemeinden Eingang finden werden.
- Die angesprochene Befürchtung einer Vorentscheidung für das Haushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden zeigt sich vor allem bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Regeln für die Abschreibungen. Die FDP, die SVP, der Handels- und Industrieverein sowie eine Mehrheit der Gemeinden und Bezirke sprechen sich für die Beibehaltung einer degressiven Abschreibungsmethode aus. Den vorgeschlagenen Wechsel zu einer linearen Abschreibung (gleichmässige Abschreibung nach Massgabe der Nutzungsdauer) erachten die SP, die CVP sowie die Gemeinderäte Küssnacht, Lachen, Schwyz, Ingenbohl, Schübelbach, Muotathal und Steinen als folgerichtig und sachgerecht. Verschiedentlich sprechen sich die Vernehmlassenden auch für die Zulassung von ausserordentlichen oder zusätzlichen Abschreibungen aus (SVP, vszgb, Gemeinderäte Küssnacht, Wollerau, Schwyz, Tuggen, Freienbach, Illgau und Morschach).
- Die SVP erkennt weiterhin ein ausgewiesenes Bedürfnis dafür, den Beschluss des Kantonsrates über den Steuerfuss dem Referendum zu unterstellen.
- Erheblich auseinander gehen die geäusserten Meinungen zur Bewertung des Finanzvermögens in der Eröffnungsbilanz. SVP, vszgb, die Gemeinderäte Wollerau, Freienbach und Ingenbohl wollen die Neubewertung zum Verkehrswert nicht ausschliessen, möchten sie aber auch nicht zwingend vorschreiben. Andere (CVP, Gemeinderat Schwyz) erachten die erwähnte Neubewertung in Übereinstimmung mit dem Gesetz als folgerichtig. Der Bezirksrat Schwyz lehnt eine Neubewertung rundweg ab.

Auf die weiteren Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wird in den nachfolgenden Abschnitten, insbesondere bei der Erläuterung der einzelnen Bestimmungen des Gesetzes, näher eingegangen.

3. Grundsatzentscheid für eine etapierte Weiterentwicklung

3.1 Übernahme der HRM2 Standards

Der Regierungsrat hat sich bereits vor rund drei Jahren für HRM2 als nächsten Harmonisierungsschritt entschieden (RRB Nr. 1409/2009). Damit hat er sich zugleich gegen eine integrale Übernahme der IPSAS-Standards ausgesprochen. In einer weiteren Aussprache über den Rechnungslegungsstandard hat der Regierungsrat diese Haltung bestätigt. Nach Meinung des Regierungsrates erlaubt die Weiterentwicklung des Rechnungswesens im Sinne von HRM2 einen angemessenen Entwicklungsschritt: HRM2 als Modell einer Rechnungslegung baut auf dem grundsätzlich bewährten und vertrauten Modell HRM1 auf und führt wesentliche Strukturelemente weiter. Insbesondere kann mit HRM2 weiterhin eine gesonderte Investitionsrechnung als wichtige Informationsquelle über Investitionen und Desinvestitionen sowie deren Finanzierung geführt werden. Transparenz und Aussagekraft der Rechnungslegung können auch mit HRM2 wesentlich gesteigert werden. Dabei belässt HRM2 dem Kantonsrat und dem Regierungsrat bei der Ausgestaltung des Rechnungswesens im Gesetz und bei dessen Umsetzung einen erheblichen Spielraum. Es können eigene Aktivierungsgrenzen festgelegt und über die Zulässigkeit zusätzlicher Abschreibungen befunden werden. Die Bestimmung des Konsolidierungskreises ist bei HRM2 den Kantonen überlassen. Mit dem Schritt zu HRM2 folgt der Kanton Schwyz dem Grossteil der anderen Kantone, die ihr Rechnungswesen ebenfalls im Sinne der Empfehlungen der Konferenz der kan-

tonalen Finanzdirektoren weiterentwickeln. Damit bleibt auch die Rechnung des Kantons Schwyz mit den Rechnungen anderer Kantone vergleichbar.

3.2 Eigene Erlasse für die kantonale und für die kommunale Stufe

Wie bisher soll auch künftig für die Regelung des Finanzhaushaltes von Kanton und von Bezirken sowie Gemeinden je ein eigenes Gesetz erlassen werden. Die Haushalte der beiden Stufen unterscheiden sich nämlich in struktureller Hinsicht erheblich. Auf kommunaler Stufe sind die Haushalte stark durch die verschiedenen Spezialfinanzierungen (Kausalabgaben) gekennzeichnet, für die die Nutzer der kommunalen Werke aufkommen. Sodann weichen die Behördenorganisation und die Entscheidungsabläufe im Kanton sowie in den Bezirken und Gemeinden voneinander ab. Bei den Bezirken und Gemeinden können die Bürgerinnen und Bürger mit den ihnen zugestandenen direkten Entscheidungs- und Kontrollbefugnissen auf die Haushaltsführung einwirken. Im Kanton kommen diese Funktionen im Wesentlichen einem vom Volk gewählten Parlament zu. Die Führungsinstrumente des New Public Managements sind im Kanton ausserdem flächendeckend umgesetzt. Die Gemeinden wären zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ebenfalls ermächtigt, haben jedoch von diesen Möglichkeiten nur sehr eingeschränkt Gebrauch gemacht. Nach der Einführung auf kantonaler Ebene soll HRM2 auch für die Bezirke und Gemeinden umgesetzt werden.

4. Grundzüge der Vorlage

4.1 Zielsetzung

Das neue Gesetz soll die Steuerung der Finanzen und Leistungen, die Ausgaben und deren Bewilligung sowie die Rechnungslegung regeln. Mit seiner Vorlage zu einem solchen Gesetz beantragt der Regierungsrat:

- Die Einführung griffiger Instrumente für eine auf Wirkungen und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete politische und betriebliche Steuerung von Aufgabenerfüllung und Finanzen;
- Eine klare und verständliche Regelung der Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung im Kanton;
- Die Regelung einer für den Kantonsrat und die Bevölkerung gleichermaßen transparenten und informativen, auf die tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ausgerichteten Rechnungslegung.

Mit dem neuen Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt will der Regierungsrat 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.

4.2 Stärkung der finanzpolitischen Steuerungsinstrumente

Die Hauptverantwortung für einen gesunden und ausgewogenen Haushalt weist die Kantonsverfassung dem Kantonsrat und dem Regierungsrat zu (siehe Ziff. 2.6). Für diese Organe des Kantons sind im neuen Gesetz wirkungsvolle Instrumente für ihre Aufgabenerfüllung bereitzustellen. Für die Gesamtsteuerung des Haushalts schlägt der Regierungsrat vor, Regelungen zum mittelfristigen Haushaltsausgleich und zur Schwankungsreserve einzuführen. Der mittelfristige Haushaltsausgleich soll ein ausgewogenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag auf eine mittlere Frist von rund acht Jahren ermöglichen. Diese Perspektive ist auf eine strukturell ausgeglichene Haushaltsführung ausgerichtet, die gewisse konjunkturelle Schwankungen aufzufangen vermag. Diese Zielsetzung ist damit auf Art. 100 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, BV, abgestimmt, welcher Bund, Kantone und Gemeinden zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik anhält.

Als weitere Steuerungsgrösse soll im Gesetz eine Schwankungsreserve festgelegt werden. Anders als das Haushaltsgleichgewicht, das an den finanziellen Erfolg (Erfolgsrechnung) anknüpft, bezieht sich die Schwankungsreserve auf den Umfang der eigenen Mittel. Wird die gesetzliche Limite für das Eigenkapital von 100% des Ertrages der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen nach der letzten abgeschlossenen Rechnung unterschritten, so muss diese Unterdeckung zwingend innert fünf Jahren ausgeglichen werden. Eine Erstreckung der Frist ist in begründeten Fällen ausnahmsweise zulässig.

Im Dienste der beiden Regelungen des Haushaltsausgleichs und der Schwankungsreserve stehen eine umsichtige Aufgaben- und Finanzplanung sowie eine solide Budgetierung (Voranschlag). Über diese Instrumente des jährlichen Haushaltens und der mehrjährigen Planung sollen die beiden Ziele des Haushaltsausgleichs und des Erhalts einer Schwankungsreserve erreicht werden.

Der Regierungsrat sieht davon ab, andere bzw. weitere Massnahmen einer Steuerung des Gesamthaushalts vorzuschlagen. Die Schuldenbremse nach dem Vorbild des Bundes zielt darauf ab, die Verschuldung nicht stärker als das Wirtschaftswachstum ansteigen zu lassen. Der Regierungsrat legt das Gewicht auf die Erhaltung von Eigenkapital im gesetzlich festgelegten Umfang. Auf die Einführung einer Schuldenbremse nach dem Muster des Bundes soll daher verzichtet werden. Abgesehen werden soll auch auf die gesetzliche Festlegung eines minimalen Selbstfinanzierungsgrades. Mit zu vielen Steuerungsmechanismen wird die Haushaltsführung sehr komplex und kaum mehr überblickbar. Das mit der Bestimmung eines minimalen Selbstfinanzierungsgrades verfolgte Ziel, eine übermässige Verschuldung zu vermeiden, wird zudem indirekt auch mit den Vorgaben zum Haushaltsausgleich und zur Schwankungsreserve erreicht.

4.3 Abstimmung von Leistungen und Finanzierung

Nach dem geltenden Recht beschliesst der Kantonsrat über den Voranschlag. Die den Verwaltungseinheiten vom Regierungsrat erteilten Leistungsaufträge werden vom Kantonsrat mitsamt den Globalbudgets genehmigt. Voranschlag und Leistungsaufträge sind auf ein Rechnungsjahr ausgerichtet. Im neuen Gesetz sollen die von den Verwaltungseinheiten zu erbringenden Leistungen und die dafür bewilligten bzw. geplanten Mittel direkter aufeinander bezogen werden. Eingebracht werden soll zu diesem Zweck ein auf die Verwaltungseinheiten abgestimmter, auf vier Jahre ausgerichteter Aufgaben- und Finanzplan. Der Kantonsrat beschliesst davon jedoch nur die Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung. Im Übrigen nimmt der Kantonsrat vom Aufgaben- und Finanzplan Kenntnis. Als Besteller für Leistungen tritt weiterhin der Regierungsrat als oberste leitende und führende Verwaltungsbehörde auf. Dem Kantonsrat steht die verfassungsmässige Budgethoheit zu. Der Kantonsrat kann aber mit Anträgen der Staatswirtschaftskommission, mit Erklärungen zum Aufgaben- und Finanzplan und mit der Beschlussfassung über die Voranschlagskredite, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung massgebend über Leistungen und Finanzierung mitbestimmen.

4.4 Stimmige Zuständigkeitsordnung für die Bewilligung von Ausgaben

Die Regelung der Zuständigkeiten für die Bewilligung von Ausgaben im Kanton ist nach geltendem Recht nicht einfach zu erfassen, aufs Ganze gesehen lückenhaft und wohl auch nicht völlig konsistent. Die Zuständigkeiten für die Bewilligung von Ausgaben, also die Einräumung der Befugnis, die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu beschliessen, soll im Gesetz nunmehr klar und nach der Höhe der Ausgabe abgestuft geregelt werden: Über sehr viel Geld befinden – bei gegebenen Voraussetzungen für das Referendum (Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--) – die Stimmberechtigten, über etwas weniger abschliessend der Kantonsrat. Sind die Ausgaben kleiner oder gebunden, so bewilligt sie der Regierungsrat. Dieser kann seine Kompetenz bei tieferen Ausgaben an die Verwaltung delegieren. Anders gesagt: Bei neuen einmaligen Ausgaben über 2 Mio. Franken und

neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben über Fr. 200 000.-- ist der Kantonsrat für die Ausgabenbewilligung zuständig. Neue einmalige Ausgaben unter 2 Mio. Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben unter Fr. 200 000.-- bewilligt der Regierungsrat. Ebenfalls vom Regierungsrat bewilligt werden die gebundenen Ausgaben.

4.5 Steigerung von Informationsgehalt und Transparenz in der Rechnungslegung

Nach dem neuen Gesetz soll die Rechnungslegung die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage klar und wahr abbilden. Im Sinne einer allgemeinen Zielsetzung soll damit der Grundsatz der „true and fair view“ in der Rechnungslegung verfolgt werden. Die Rechnungslegung soll sich nach dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone richten (§ 35 Abs. 1 FHG). Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bestimmt der Regierungsrat abschliessend das anzuwendende Regelwerk. Angaben darüber sind in den Anhang der Jahresrechnung aufzunehmen. Dort sind auch die wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze aufzuführen. Für externe Adressaten (Bevölkerung, Gläubiger, Wissenschaft usw.) ist auf einfache Weise ersichtlich, nach welchen Grundsätzen die Rechnungslegung erfolgt. Damit wird auch den Anliegen der Finanzkontrolle und der Revisionsstelle Rechnung getragen.

4.6 Staatsbeitrags- und Beteiligungscontrolling

Wie alle Kantone richtet der Kanton Schwyz in erheblichem Umfange Subventionen aus: Geleistet werden Staatsbeiträge zur Förderung und Erhaltung einer vom Subventionsnehmer selbst gewählten Aufgabe (Ausbildungsbeiträge, Beiträge an Sportvereine und kulturelle Einrichtungen). Weit umfangreicher sind sodann die geleisteten Abgeltungen an Einrichtungen zur Milderung oder zum Ausgleich ihrer Leistungen, die ihnen aus der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben erwachsen (Beiträge an die Spitalversorgung, Beiträge an Bildungseinrichtungen, Beiträge an Träger des öffentlichen Verkehrs). Im Vergleich mit anderen Kantonen hält der Kanton Schwyz hingegen nur wenige bedeutsame Beteiligungen an Unternehmen (Schwyzer Kantonalbank, Schweizerische Südostbahn AG, Auto AG Schwyz). Für die finanzielle Steuerung der Staatsbeiträge und der Beteiligungen wird mit dem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt ein entsprechendes Controlling eingeführt (§ 5 Abs. 1 Bst. c und d FHG). Der Regierungsrat soll danach Beteiligungen zentral erfassen, überwachen und im Anhang der Jahresrechnung gesondert ausweisen. Für die Staatsbeiträge soll eine zentrale Übersicht über die Finanzierung erstellt werden. Die fachliche, inhaltliche Steuerung bleibt bei den zuständigen Verwaltungseinheiten. Die direkten und indirekten Auswirkungen des Staatsbeitrags- und Beteiligungswesens werden zudem in die Risikobewirtschaftung des Regierungsrats nach § 5 Abs. 1 Bst. e FHG einbezogen und im Jahresbericht kommentiert (vgl. § 20 Abs. 2 Bst. b FHG). Im Übrigen werden die Staatsbeiträge und die Beteiligungen in der Regel in der Spezialgesetzgebung geordnet. Im Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt ist auf eine weitergehende Regelung zu verzichten.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

In § 1 FHG werden die wichtigsten Regelungsgegenstände des Gesetzes umschrieben. Die Bestimmung hat orientierenden Charakter. Kompetenzen von Behörden oder Rechte und Pflichten von Personen lassen sich daraus nicht ableiten. Nicht im Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt geregelt wird die Finanzkontrolle als Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Dafür hat der Kantonsrat mit der Verordnung über die Finanzkontrolle vom 25. April 2012, SRSZ 144.210, einen besonderen Erlass geschaffen.

§ 2 Geltungsbereich

Das Gesetz gilt für den Kantonsrat (Abs. 1 Bst. a) und den Regierungsrat, einschliesslich der kantonalen Verwaltung (Abs. 1 Bst. b). Ebenfalls dem Gesetz unterstellt sind die unselbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts wie etwa die Kantonsschule Kollegium Schwyz, die Kantonsschule Ausserschwyz, das Berufsbildungszentrum Goldau, das Berufsbildungszentrum Pfäffikon, die Kaufmännische Berufsschule Schwyz, die Kaufmännische Berufsschule in Lachen, das Heilpädagogische Zentrum Innerschwyz und das Heilpädagogische Zentrum Ausserschwyz (Abs. 1 Bst. c). Für die kantonalen Gerichte und für andere Behörden und Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts gilt das Gesetz nur, soweit sie in der Spezialgesetzgebung dem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt unterstellt sind (Abs. 2).

Die selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts unterstehen dem Gesetz damit nur, soweit dies das jeweilige Spezialgesetz vorsieht: Völlig von der Geltung des Gesetzes ausgenommen ist die Schwyzer Kantonalbank. Sie ist von Gesetzes wegen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen (§ 4 des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010, SRSZ 321.100, Kantonalbankgesetz). Sie hat sodann ihre Rechnung nach bankengesetzlichen und privatrechtlichen Grundsätzen zu führen (§ 23 Kantonalbankgesetz). Ausgenommen von der Geltung des Gesetzes ist auch die Pensionskasse des Kantons Schwyz (§ 1 Abs. 1 der Verordnung über die Pensionskasse des Kantons Schwyz vom 19. Mai 2004, SRSZ 145.210, PKV, in Verbindung mit Art. 48 ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982, SR 831.40, BVG). Teilweise abweichende Regeln sieht die Verordnung über die Hochschulen vom 23. Mai 2012 für die ihr unterstellten Schulen vor (§§ 19 ff. der Verordnung über die Hochschulen vom 23. Mai 2012, SRSZ 631.410, Hochschulverordnung). Die Ausgleichskasse Schwyz, die IV-Stelle Schwyz (vgl. § 1 des Einführungsgesetzes vom 24. März 1994 zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung, SRSZ 362.100), die Familienausgleichskasse Schwyz (vgl. § 9 Abs. 1 des Einführungsgesetzes vom 26. Juni 2008 zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, SRSZ 370.100, EGzFamZG) sowie die Pädagogische Hochschule Schwyz (vgl. § 9 Abs. 2 der Hochschulverordnung) als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sind ebenfalls nicht dem Finanzhaushaltsgesetz unterstellt. Die Buchführung der Ausgleichskasse Schwyz ist abschliessend in den Art. 150 ff. der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947, SR 831.101, AHVV, geregelt. Gestützt auf Art. 66 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR 831.20, IVG, gelten für die Buchführung der IV-Stelle Schwyz ebenfalls die Art. 150 ff. AHVV. Auch für die Buchführung der Familienausgleichskasse Schwyz gelten die Art. 150 ff. AHVV sinngemäss (§ 27 EGzFamZG). Die §§ 18 ff. der Verordnung über die Pädagogische Hochschule Schwyz vom 22. August 2012 (SRSZ 631.411) regeln das Rechnungswesen der Pädagogischen Hochschule Schwyz im Detail.

Für die kantonalen Gerichte sieht der neu geschaffene § 46a der Justizverordnung vom 18. November 2009, SRSZ 231.110, JV, ausdrücklich vor, dass das Finanzhaushaltsgesetz anwendbar ist. Die Steuerung von Finanzen und Leistungen der kantonalen Gerichte nach dem Gesetz ist jedoch begrenzt durch die Unabhängigkeit der Gerichte (Art. 30 Abs. 1 BV; § 64 Abs. 1 KV). Um die Unabhängigkeit nicht zu beeinträchtigen, dürfen die Leistungen der Gerichte nicht unmittelbar durch andere Gewalten gesteuert werden. Die Gerichte sind bei ihrer Aufgabenerfüllung nur an Verfassung und Gesetz gebunden. Die Budgethoheit verbleibt indessen beim Kantonsrat.

Die Bezirke und Gemeinden sind dem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt nicht unterstellt (siehe Ziff. 3.2). Nicht in den Geltungsbereich fallen ferner die Korporationen und Genossamen als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts im Sinne von § 75 KV und der §§ 18 ff. des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978, SRSZ 210.110, EGzZGB. Für deren Haushalt gelten, soweit die Statuten keine Regeln enthalten, sinngemäss die für die Gemeinden massgebenden Vorschriften (§ 21 EGzZGB). Eben-

falls nicht dem kantonalen Finanzhaushaltsgesetz unterstellt sind die im Kanton Schwyz verbreitet vorhandenen Bodenverbesserungsgenossenschaften (Flurgenossenschaften im Sinne der Verordnung über die Flurgenossenschaften vom 28. Juni 1979, SRSZ 213.110; Flurgenossenschaften gemäss den §§ 3 ff. der Verordnung über land- und forstwirtschaftliche Flurgenossenschaften sowie Einzelmassnahmen zur Bodenverbesserung vom 28. Juni 1979, SRSZ 312.310; Wuhrkorporationen gemäss den §§ 51 ff. des Wasserrechtsgesetzes vom 11. September 1973, SRSZ 451.100).

Keine Anwendung findet schliesslich das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt auf interkantonale Einrichtungen (interkantonale Körperschaften und Anstalten), an denen der Kanton beteiligt ist. Für den Finanzhaushalt dieser interkantonalen Einrichtungen gelten die im Konkordat festgelegten Regeln (z.B. § 14 ff. des Konkordats betreffend das Laboratorium der Urkantone vom 14. September 1999, SRSZ 581.220.1; § 4 Interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich über das Linthwerk vom 23. November 2000, SRSZ 453.120.1).

§ 3 Einzelne Grundsätze der Haushaltsführung

Die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und des Haushaltsgleichgewichts von § 78 Abs. 1 KV (siehe Ziff. 2.6) werden in § 3 FHG auf die Gesetzesstufe übernommen und um die Grundsätze der Verursacherfinanzierung, Vorteilsabgeltung, Leistungs- und Wirkungsorientierung sowie der ordnungsgemässen Rechnungslegung ergänzt. Diese Grundsätze der Haushaltsführung dienen ihrem Charakter entsprechend den verantwortlichen Behörden als allgemeine Wegleitungen. Im Musterfinanzhaushaltsgesetz der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Art. 9) werden die Grundsätze inhaltlich wie folgt umschrieben:

- *Gesetzmässigkeit*: Jede öffentliche Ausgabe bedarf einer Begründung durch eine Rechtsgrundlage. Als Rechtsgrundlagen gelten: Eine verfassungsmässige oder gesetzliche Bestimmung, ein Gerichtsentscheid, ein Volksentscheid oder ein Beschluss des Parlamentes, der dem Referendum untersteht.
- Die *Sparsamkeit* gebietet einen massvollen Umgang mit Geld und wirtschaftlichen Gütern.
- *Wirtschaftlichkeit*: Für ein Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
- *Haushaltsgleichgewicht*: Aufwand und Ertrag sind auf Dauer im Gleichgewicht zu halten.
- *Verursacherfinanzierung*: Die Nutzniesser besonderer Leistungen und die Verursacher besonderer Kosten haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen. Bei der Kostenüberwälzung wird insbesondere auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen Rücksicht genommen.
- *Vorteilsabgeltung*: Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende Beträge einzufordern, deren Höhe die Kosten nicht übersteigen darf.
- *Leistungs- und Wirkungsorientierung*: Die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten. Die Wirkung einer Ausgabe kann anhand von Indikatoren bezogen auf die Zielerreichung und das Kosten-Leistungs-Verhältnis gemessen werden.
- Die *ordnungsgemässe Rechnungslegung* soll einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Lage des Finanzhaushalts des Kantons geben.

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit im haushaltsrechtlichen Sinne wird in § 27 Abs. 1 FHG wieder aufgenommen und jener der Wirkungsorientierung in § 4 FHG geregelt. Die beiden Grundsätze werden damit konkretisiert und als Grundlage für die Rechtsanwendung eingesetzt. Dem Prinzip des Haushaltsausgleichs wird in den §§ 6 f. FHG ein eigener Abschnitt gewidmet. Die ordnungsgemässe Rechnungslegung wird in § 34 FHG konkretisiert. Die übrigen Grundsätze werden im Gesetz nicht näher umschrieben.

Nicht aufgenommen in § 3 FHG wurde das Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern. Die Einführung einer Steuer und damit auch deren Zweckbindung sind von Verfassung wegen Sache des Gesetzgebers. Dieser kann in seiner Entscheidung durch das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt nicht eingeschränkt werden. Der Grundsatz selbst verdient aber Beachtung.

§ 4 Wirkungsorientierung

Nach modernen Grundsätzen ist die Führung und Leitung von staatlichen Organisationen auf die erwünschte Wirkung auszurichten. Im Zentrum dieser Wirkung steht eine Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, die bedürfnisgerecht, in guter Qualität und dennoch wirtschaftlich erbracht werden. Eine konsequente Ausrichtung auf die Wirkungen setzt voraus, dass über die zu erzielenden Wirkungen (Zielumschreibung) Klarheit geschaffen wird. Zudem ist die Zielerreichung zu messen und die Wirkungen sind zu evaluieren. § 4 FHG konkretisiert den Grundsatz der Wirkungsorientierung. Unterstrichen wird, dass die Wirkungsorientierung innerhalb der durch die Rechtsordnung gesetzten Grenzen geschieht.

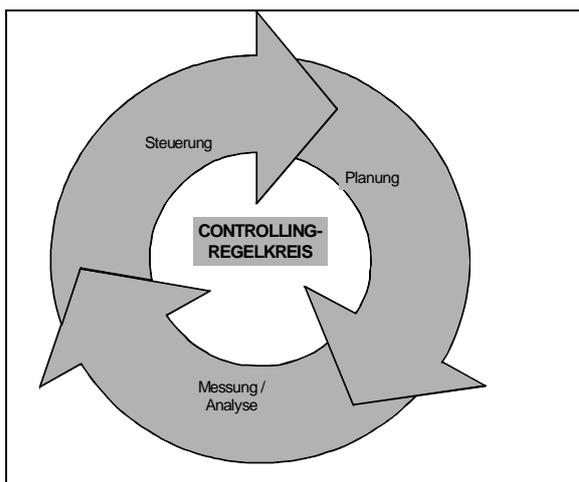
II. Steuerung

§ 5 Controlling

Controlling bedeutet ein systematisches und durchdachtes Lenken und Steuern von Prozessen in einer Organisation. Etappen oder Phasen sind das Festlegen von Zielen, deren Verwirklichung, die konsequente Überprüfung der Zielerreichung, die Aufbereitung der gewonnenen Informationen sowie die Nutzung dieser Informationen für die Anpassung von Zielsetzungen und das Treffen von Massnahmen. Tätigkeiten des Controllings sind das Beschaffen, das Aufbereiten und das Analysieren von Daten zuhanden der Führungsverantwortlichen. Das Controlling bezieht sich auf die Leistungen, die Finanzen, die Beteiligungen, die Staatsbeiträge, den Umgang mit Risiken und die Erhaltung der Vermögenswerte durch sichere Prozessabläufe. Auf Stufe des Regierungsrates finden wir mehr ein strategisches Controlling, welches das Führungsverhalten unterer Stufen überprüft. Auf der operativen Ebene der Verwaltungseinheiten werden mehr einzelne Prozesse auf der Basis eines systematischen Controllings geführt.

Die Kantonalbank beantragt im Vernehmlassungsverfahren, dass sich das Beteiligungscontrolling des Regierungsrates nur auf die dem Gesetz unterstellten Anstalten, folglich nicht auf die Kantonalbank, erstrecken dürfe. Der Kantonalbank ist insoweit zuzustimmen, als die Oberaufsicht über die Kantonalbank dem Kantonsrat zusteht (§ 21 Kantonalbankgesetz). Dem Regierungsrat kommt keine Aufsichtsfunktion zu. Er darf die Kantonalbank nicht steuern. Für den Kantonshaushalt ist jedoch die Kantonalbank nicht irrelevant. Zum einen durfte der Kanton in der Vergangenheit mit Gewinnablieferungen der Kantonalbank rechnen. Andererseits treffen den Kanton im Zusammenhang mit der Kantonalbank auch Verpflichtungen (Dotationskapital, Staatsgarantie). Deshalb hat der Regierungsrat die Kantonalbank in seine Risikobeurteilung mit einzubeziehen.

Abbildung 2: Controlling-Regelkreis



(Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch HRM2, Abbildung 10, S. 218)

§ 6 Mittelfristiger Ausgleich

Der Finanzhaushalt ist nach § 78 Abs. 1 KV auf Dauer ausgeglichen zu führen. Dieser Grundsatz eines ausgeglichenen Finanzhaushalts wird in § 6 FHG aufgenommen. Ausgeglichen ist ein Finanzhaushalt, wenn sich Überschüsse und Fehlbeträge im Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig die Waage halten. Trifft dies zu, so bleibt das Eigenkapital (bzw. der Bilanzfehlbetrag) unverändert. Die an der Vernehmlassung Teilnehmenden haben mit Ausnahme der SP dem mittelfristigen Haushaltsausgleich zugestimmt. Die CVP bezweifelt jedoch, dass der mittelfristige Haushaltsausgleich langfristig gewährleistet werden kann.

In begründeten Fällen kann der Kantonsrat bestimmte Aufwände und Erträge von der Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs ausnehmen (Abs. 2). Ein begründeter Fall ist etwa dann gegeben, wenn der Aufwand oder der Ertrag in Art und/oder Umfang aussergewöhnlich ist. Darunter fallen könnten beispielsweise der Ertrag des Kantons aus den Goldverkäufen der Nationalbank oder Einlagen für die Sanierung der Pensionskasse.

In § 6 Abs. 2 der Vernehmlassungsvorlage des FHG war vorgesehen, dass der Kantonsrat Aufwände und Erträge, die hinsichtlich ihrer Art und ihres Umfangs aussergewöhnlich sind, von der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs ausnehmen kann. Im Vernehmlassungsverfahren wurde vorgebracht, der Begriff der Aussergewöhnlichkeit sei der Einfachheit halber mit demjenigen der Ausserordentlichkeit gemäss § 40 FHG zu vereinheitlichen. Auch der Regierungsrat ist bestrebt, einen verständlichen und einfachen Mechanismus zum mittelfristigen Haushaltsausgleich zu schaffen. Er nimmt dieses Anliegen des Vernehmlassungsverfahrens insoweit auf, als er in § 6 FHG auf den Begriff der Aussergewöhnlichkeit verzichtet. Die dritte Stufe der Erfolgsrechnung (ausserordentliches Ergebnis) ist durch HRM2 vorgegeben (vgl. die Ausführungen zu § 40) und für die Ausnahme aus dem mittelfristigen Ausgleich zu eng gefasst. Beim mittelfristigen Ausgleich geht es um die Frage des Haushaltgleichgewichts, wohingegen die dritte Stufe der Erfolgsrechnung die Jahresrechnung und damit die Rechnungslegung betrifft. Diese beiden verschiedenen Thematiken sind nicht miteinander zu vermischen. Insbesondere darf mit dem Haushaltsausgleich nicht das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung beeinflusst werden. Auf die Vereinheitlichung der Begriffe der Ausserordentlichkeit und Aussergewöhnlichkeit ist deshalb zu verzichten.

Mit der Mittelfristigkeit soll ein Konjunkturzyklus von acht Jahren abgebildet werden. Dies bedeutet, dass die drei letzten zurückliegenden abgeschlossenen Rechnungsjahre, das laufende Rechnungsjahr, das kommende Voranschlagsjahr sowie die drei Finanzplanjahre insgesamt ausgeglichen sein müssen. Dem Kanton wird so ermöglicht, auf konjunkturelle Entwicklungen Rücksicht zu nehmen und so auch Art. 100 Abs. 4 BV Rechnung zu tragen. Die Verfassungsbestimmung

gibt Bund, Kantonen und Gemeinden auf, in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen. Aus Sicht der SVP und des Gemeinderates Wollerau ist die Mittelfristigkeit auf eine Zeitdauer von fünf Jahren zu verkürzen mit der Begründung, dass es immer schwieriger werde, die Rechnung auszugleichen, je länger die Mittelfristigkeit definiert werde. Zudem seien die drei letzten zurückliegenden Rechnungsjahre beim Haushaltsausgleich nicht zu berücksichtigen. Nach der Ansicht des Regierungsrates ist die Dauer der Mittelfristigkeit gleich anzusetzen wie ein mittlerer Konjunkturzyklus, folglich auf acht Jahre. Auch die vergangenen drei abgeschlossenen Rechnungsjahre sind dabei mit einzubeziehen, denn diese sind in Zukunft auszugleichen. Zudem sind sie effektiv und basieren nicht auf Schätzungen. Sowohl nach Ansicht des Regierungsrates, der SVP als auch des Gemeinderates Wollerau sind das kommende Voranschlagsjahr sowie die drei Finanzplanjahre zu berücksichtigen. Insoweit sind die Meinungen deckungsgleich. Der Vorschlag der SVP und des Gemeinderates Wollerau, noch ein fünftes Jahr in den mittelfristigen Ausgleich miteinzubeziehen abzulehnen, weil ein solches nicht Gegenstand des Aufgaben- und Finanzplans ist (vgl. § 9 FHG).

Ist der Haushaltsausgleich gefährdet und besteht damit ein strukturelles Defizit, so hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Vorschläge für eine nachhaltige Sanierung zu unterbreiten. Diese Vorschläge können Ausgabenvermindierungen und/oder Einnahmensteigerungen umfassen. Nicht eingeführt werden kann eine Saldobindung, wonach der Kantonsrat an die vom Regierungsrat vorgeschlagene Rechnungsverbesserung gebunden ist. Dafür fehlt im Kanton Schwyz eine Grundlage in der Kantonsverfassung (anders für den Bund in Art. 196 Ziff. 12 Abs. 8 BV).

Für die Sicherung des mittelfristigen Ausgleichs ist zusätzlich zur ausgeglichenen Erfolgsrechnung keine Liquiditätssteuerung vorzusehen. Unbestritten ist ein positiver betrieblicher Cash Flow anzustreben. Das heisst, die liquiditätswirksamen Erträge (Einnahmen) decken die liquiditätswirksamen Aufwände (Ausgaben) eines Kalenderjahres. Um letztlich finanzielle Mittel für Investitionen erarbeiten zu können, muss der betriebliche Cash Flow in der Höhe der jährlichen Abschreibungen ausfallen. Ein positiver betrieblicher Cash Flow garantiert, dass künftige Abschreibungen tragbar sind. Dasselbe Ziel wird aber auch durch eine mittelfristige Gewinnerzielung erreicht. Gewinne entstehen erst, wenn nach Abzug der Abschreibungen auch noch etwas übrig bleibt. Die Sicherung der Zielgrösse „Gewinn“ gemäss Erfolgsrechnung ist einfacher kommunizierbar, wird doch gerade mit der mangelhaften Miliztauglichkeit der Cash Flow-Rechnung oft gegen HRM2 argumentiert. Werden mittelfristig ausgeglichene Gewinne erzielt, führt dies zwangsläufig zu positiven betrieblichen Cash Flows. Vorbehalten bleiben selbstverständlich diejenigen Aufwände und Erträge, welche gestützt auf § 6 Abs. 2 FHG von der Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs ausgenommen werden können.

§ 7 Sicherung einer Schwankungsreserve

Für die Beurteilung des Haushaltsgleichgewichts bildet der Bestand des Eigenkapitals einen verlässlichen Anknüpfungspunkt. Der gesetzlichen Verankerung einer Schwankungsreserve wurde im Vernehmlassungsverfahren (mit Ausnahme der SP und der CVP) grossmehrheitlich zugestimmt. Der Vorschlag der CVP, das Eigenkapital dürfe nicht länger als drei Jahre negativ sein, ist abzulehnen, weil dies im Ergebnis lediglich einen Bilanzfehlbetrag ausschliesst.

Massgebend für die Schwankungsreserve ist das Eigenkapital ohne Sonderrechnungen (Spezialfinanzierungen und Spezialfonds gemäss § 43 f. FHG). Der Kanton verfügt nach wie vor über ein beträchtliches Eigenkapital. Gleichermassen besteht im Kantonshaushalt ein strukturelles Ungleichgewicht. Für dessen Beseitigung ist von einem Zielwert für eine Schwankungsreserve von rund 250 Mio. Franken auszugehen. Es ist aber davon abzusehen, einen absoluten Betrag in das Gesetz aufzunehmen. Stattdessen ist die Schwankungsreserve an den Steuerertrag aus der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen der letzten abgeschlossenen Rechnung zu knüpfen und auf 100% einer Einheit festzusetzen (Abs. 1). Abzusehen ist davon, an den absoluten Steuerertrag anzubinden, da bei einem solchen Fall mit einer Steuererhöhung auch die Hö-

he der verlangten Schwankungsreserve angehoben würde. Eine Anbindung an die Gesamtausgaben (vgl. Vorschlag der FDP im Vernehmlassungsverfahren) würde zu grösseren Veränderungen der Schwankungsreserve führen, weil sich die Ausgaben im Gegensatz zu den Einnahmen stärker verändern. Die führende Steuerungsgrösse ist sinnvollerweise das anzustrebende Steueraufkommen, welches mit der Schwankungsreserve verknüpft ist. Ausgaben richten sich eher nach den Einnahmen, sprich dem Steuerertrag, welcher auf einer langfristig ausgerichteten Wirtschaftspolitik basiert und durch den Kantonsrat direkt gesteuert werden kann.

Ebenfalls abzusehen ist eine Anbindung der Schwankungsreserve an das Nettovermögen (Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital). Das Nettovermögen kann nur erhalten bleiben, wenn die finanziellen Mittel für grössere Investitionen bereits vorgängig angespart werden, was letztlich ebenso zu einem Anstieg des Eigenkapitals führen wird. Stehen Investitionen an, wirkt sich der Erhalt des Nettovermögens umgehend und vollumfänglich auf die Liquiditätssituation aus, was in diesem Fall zur unmittelbaren Streichung von Ausgaben oder der Erhöhung der Einnahmen (Steuern) führen muss. Dies im Gegensatz zur Eigenkapitalsteuerung, wo lediglich die jährlichen Abschreibungen der Investition in der Erfolgsrechnung zu tragen sind. Dies kann zur paradoxen Situation führen, dass zum Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben kurzfristig Steuern zu erhöhen sind, obwohl ein hohes Eigenkapital vorhanden ist, welches die Tragbarkeit (Abschreibungen) des Investitionsvorhabens über mehrere Jahre problemlos zulassen würde. Durch das Ansparen des für eine Investition notwendigen Nettovermögens und das Tragen der erhöhten Erstabrechnungen im Rahmen der degressiven Abschreibungsmethode würde die Finanzierung grösstenteils die beschliessende und nicht die nutzende Generation tragen. Eine Steuerung über das Eigenkapital hingegen berücksichtigt die Tragbarkeit geplanter Investitionen in den Abschreibungen und dem vorhandenen Eigenkapital. Sie lässt der Regierung und letztlich auch dem Parlament die notwendige Zeit, um Massnahmen zur Herstellung der Schwankungsreserve und des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts abzuwägen und politisch umsetzbar zu machen.

Der Saldo der Erfolgsrechnung (ein Bilanzüberschuss oder ein Bilanzfehlbetrag) verändert das Eigenkapital (§ 38 Abs. 3 FHG). Folglich bleibt bei einem mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt gemäss § 6 FHG das Eigenkapital gleich hoch. Auch die Existenz eines beträchtlichen Eigenkapitals schliesst nicht aus, dass in grösserem Umfang Fremdkapital vorhanden ist (siehe Staatsrechnung 2012, Bestandesrechnung per 31. Dezember 2012, S. 145 f.). Können Investitionen nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden, muss der Kanton Fremdkapital aufnehmen. Die Abschreibungen von Investitionen werden als Aufwände in der Erfolgsrechnung verbucht und beeinflussen den Bilanzüberschuss bzw. Bilanzfehlbetrag, welcher wiederum dem Eigenkapital gutgeschrieben bzw. belastet wird. Die Erfolgsrechnung wird ebenfalls belastet durch die Kapitalkosten. Die Aufnahme von Fremdkapital hat somit indirekten Einfluss auf das Eigenkapital. Der Kanton kann nicht beliebig Fremdkapital aufnehmen und gleichzeitig das Eigenkapital erhalten. Insoweit hindert das Mindesteigenkapital gemäss § 7 FHG den Kanton, in beliebiger Höhe Fremdkapital aufzunehmen. Das Mindesteigenkapital zusammen mit dem mittelfristigen Haushaltsausgleich (§ 6 FHG) sind hinreichende Instrumente, um einen ausgeglichenen Kantonshaushalt zu garantieren. Auf weitere Steuerungsgrössen ist zu verzichten.

Unterschreitet das Eigenkapital (Schwankungsreserve) den Betrag gemäss Abs. 1, so ist der Fehlbetrag durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung auszugleichen (Abs. 2). Dieser Ausgleich soll in der Regel maximal fünf Jahre beanspruchen. Nur in begründeten Fällen darf er mehr als fünf Jahre dauern (Abs. 3).

Der Kantonshaushalt hatte in den letzten Jahren mehrheitlich Aufwandüberschüsse zu verzeichnen. Auszugehen ist daher von einem strukturellen Ungleichgewicht, das es zu beseitigen gilt, bevor der normale Mechanismus für die Herstellung des Haushaltsgleichgewichts greifen kann. In der Schlussbestimmung § 55 FHG wird festgelegt, dass die Regelungen zum mittelfristigen Ausgleich erst auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten. Vorgegeben wird in dieser Bestimmung auch

das Höchstmass der zulässigen Fehlbeträge in der Erfolgsrechnung für die Haushaltsjahre 2015, 2016 und 2017.

§ 8 Aufgaben- und Finanzplan, Begriff

Der Aufgaben- und Finanzplan bildet ein Instrument der strategischen Führung in den Händen des Regierungsrates (vgl. dazu § 58 Bst. a - c KV). Mit dem neuen Aufgaben- und Finanzplan sollen die Finanzen und die Leistungen besser miteinander verknüpft werden. Durch eine Integration von Aufgaben- und Finanzplanung soll ein stärkeres Bewusstsein für den gesetzlichen Grundauftrag sowie die strategischen Entwicklungen in der Verwaltung entstehen, namentlich durch einen Abgleich mit dem Regierungsprogramm. Pro Verwaltungseinheit 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.

§ 9 Aufgaben- und Finanzplan, Inhalt

Der Aufgaben- und Finanzplan ersetzt bzw. kombiniert die bisherigen Dokumente „Voranschlag“ und „WVO Leistungsaufträge und Globalbudgets“. Er bildet als Planungsinstrument das Gegenstück zum Jahresbericht. Der Aufgaben- und Finanzplan beinhaltet in einem ersten Teil eine Beurteilung der relevanten finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten, der Entwicklung der Finanzkennzahlen und der finanziellen Entwicklung des Kantons und den damit verbundenen Aufgaben. Hierbei werden die finanziellen Planrechnungen der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung zusammenfassend dargestellt, erläutert und mit einer Übersicht über das Bauprogramm und die vom Kantonsrat bewilligten Ausgaben ergänzt. Im zweiten Teil werden der Voranschlag und die Finanzplanung aufgeschlüsselt nach Verwaltungseinheiten und in Form von Leistungsaufträgen mit den Voranschlagskrediten der Erfolgs- und Investitionsrechnung, den Finanzplanzahlen für die drei Folgejahre sowie den Leistungen mit Indikatoren und Kennzahlen aufgezeigt. Der Voranschlagsentwurf ist Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans und entspricht dessen erstem Planjahr. Die im vorangegangenen Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Finanzplanungen werden somit für das Voranschlagsjahr konkretisiert. Erst mit dem Beschluss des Kantonsrates werden die Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung verbindlich festgesetzt. Damit kann sichergestellt werden, dass die verfassungsmässige Budgetkompetenz des Kantonsrats und die Jährlichkeit des Voranschlags uneingeschränkt Gültigkeit haben, wenn gleich der Entwurf des Voranschlags im Dokument Aufgaben- und Finanzplan enthalten ist.

§ 10 Aufgaben- und Finanzplan, Vorlage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat jährlich den Aufgaben- und Finanzplan vorzulegen (§ 58 Bst. b, d und e KV). Wie unter geltendem Recht (vgl. § 34 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR), befindet der Kantonsrat jeweils an der Wintersitzung über den Aufgaben- und Finanzplan (bzw. über den bisherigen Voranschlag). Die Antragstellung zum Aufgaben- und Finanzplan an den Kantonsrat erfolgt durch den Regierungsrat.

§ 11 Aufgaben- und Finanzplan, Behandlung im Kantonsrat

Der Kantonsrat nimmt vom Aufgaben- und Finanzplan lediglich Kenntnis. Davon ausgenommen sind die Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sowie der Steuerfuss. Diese muss der Kantonsrat beschliessen (§ 17 Abs. 1 FHG). Für das Parlament bildet der Aufgaben- und Finanzplan eine Grundlage für die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierungsrat und Verwaltung (§ 55 Abs. 1 KV). Indirekt Einfluss nehmen auf den Aufgaben- und Finanzplan kann der Kantonsrat mit Erklärungen. Solche kann der Kantonsrat zum Aufgaben- und Finanzplan bei dessen Behandlung beschliessen. Erklärungen sind wie Anträge schriftlich einzureichen (vgl. § 67 Abs. 1 GO-KR). Sie kommen nur zustande, wenn ihr eine

Mehrheit der abstimmenden Kantonsräte zustimmt (vgl. § 73 Abs. 1 GO-KR). Der Regierungsrat prüft ernsthaft und gründlich, ob eine Umsetzung der jeweiligen Erklärung sinnvoll erscheint. Will er den Forderungen in der Erklärung nicht entsprechen, hat er innert drei Monaten seit der Beschlussfassung über die Erklärung im Kantonsrat dazu schriftlich Stellung zu nehmen. Die SVP schlägt im Vernehmlassungsverfahren vor, dass der Regierungsrat vom Kantonsrat beschlossene Erklärungen zwingend umzusetzen hat. Dies ist aus den folgenden Gründen abzulehnen: Der Kantonsrat kann aufgrund seiner Budgethoheit zwar für das Voranschlagsjahr direkt die Voranschlagskredite abändern oder einen Voranschlagskredit zusammen mit dem Leistungsauftrag zurückweisen. Auf die drei folgenden Planjahre soll der Kantonsrat jedoch nur indirekt (mittels Erklärungen) Einfluss nehmen können. Die Führung der Verwaltung, wozu auch die Finanzplanung zu zählen ist, ist von Verfassungs wegen Aufgabe des Regierungsrates und nicht des Kantonsrates. Will der Kantonsrat den Regierungsrat zur vorgeschlagenen Änderung betreffend die drei Planjahre verbindlich anhalten, muss er den Weg der Gesetzgebung beschreiten. Instrumente dazu sind die Parlamentarische Initiative, die Motion und das Postulat.
→ Vgl. Beispiel eines Aufgaben- und Finanzplans im Anhang 1.

§ 12 Voranschlag, Begriff

Das Musterfinanzhaushaltsgesetz der Finanzdirektoren-Konferenz sowie die Mehrheit der Kantone sehen den Begriff „Budget“ anstelle von „Voranschlag“ vor. In der Kantonsverfassung dagegen wird vom Voranschlag gesprochen (vgl. § 53 Abs. 1, § 78 Abs. 2 und § 87 Abs. 1 KV). In Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung wird im neuen Gesetz der Begriff „Voranschlag“ beibehalten.

Der Voranschlag ist das zentrale Instrument für die Jahresplanung. Mit ihm werden Regierungsrat und Verwaltung sowie Gerichte ermächtigt, für einen bestimmten Zweck und innerhalb des bewilligten Betrages während des Voranschlagsjahres Ausgaben zu tätigen, nicht finanzierungswirksame Aufwände zu verbuchen sowie Investitionsausgaben auszulösen. Gemäss § 53 KV beschliesst der Kantonsrat unter anderem über den Voranschlag, welcher vom Regierungsrat vorgelegt wird. Das Parlament beschliesst mit dem Voranschlag aufgrund seiner Budgethoheit einerseits über die Aufwände. Nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung muss es zudem an der Leistungsseite beteiligt sein, da die Finanz- und Leistungsverantwortung miteinander verknüpft sind.

Der Entwurf des Voranschlags soll Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans sein und dessen erstem Planjahr entsprechen. Die im vorangegangenen Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Planungsvorgaben werden somit für das Voranschlagsjahr überprüft und konkretisiert.

§ 13 Voranschlag, Inhalt

Der Voranschlag beinhaltet auf der Finanzseite für jede Verwaltungseinheit die Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung. Weiter enthält der Voranschlag auf der Leistungsseite den Leistungsauftrag, welcher in § 14 FHG näher umschrieben wird.

Der Voranschlagskredit der Erfolgsrechnung wird als Globalbudget angegeben. Das heisst, die Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung werden für die jeweilige Verwaltungseinheit insgesamt festgelegt (Nettoaufwand). An den Nettobeträgen sieht man je nach dem nicht, wie umfangreich ein Projekt in Wirklichkeit ist. Das Prinzip der Bruttodarstellung gilt nicht nur für die Rechnungslegung (vgl. § 34 FHG), sondern trotz der Budgetierung mit Globalbudget auch für die Erstellung des Voranschlages. Demnach sind im Voranschlag die Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung getrennt voneinander auszuweisen.

Der Kantonsrat beschliesst auch über die leistungsunabhängigen Aufwände und Erträge. Diese sind ebenfalls Teil des Voranschlags, können jedoch keiner Leistungsgruppe zugeordnet werden. Darunter fallen beispielweise Steuereinnahmen oder die Beiträge an den interkantonalen Finanzausgleich. Die leistungsunabhängigen Aufwände und Erträge können vom Globalbudget ausgenommen werden.

Bei der Investitionsrechnung bezieht sich der Voranschlagskredit auf die Investitionsausgaben. Die Investitionseinnahmen haben in der Regel Prognosecharakter, da sie als Zahlungseingänge vielfach nicht genau genug geplant werden können. Deswegen sind in der Investitionsrechnung nicht Globalbudgets bzw. Globalinvestitionen, sondern Bruttoinvestitionen auszuweisen.

Zurzeit werden nur die 48 Verwaltungseinheiten des Kantons nach den WOV-Grundsätzen geführt (§ 6 Abs. 1 der Verordnung vom 17. März 1999 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, SRSZ 143.210, WOV-VO). Neu wird auch den Einheiten ausserhalb der engeren Verwaltung wie beispielsweise den Gerichten und dem Kantonsrat ein Globalbudget zugewiesen. Die Gerichte sind in ihrer Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur an das Recht gebunden (§ 64 Abs. 1 KV). Aufgrund dieses Prinzips der Gewaltentrennung darf der Regierungsrat bzw. der Kantonsrat den Gerichten keine Leistungsaufträge erteilen. Nicht möglich ist ebenfalls die Erteilung eines Leistungsauftrages an den Kantonsrat. Den Einheiten ausserhalb der engeren Verwaltung ist also nur dann einen Leistungsauftrag zuzuweisen, soweit das Gesetz dies überhaupt zulässt (obere Gerichte an unterstellte Gerichtsbehörden).

Bei der Einstellung von gebundenen Ausgaben (§ 26 FHG) in den Voranschlag besitzt der Regierungsrat nur beschränkt Einflussmöglichkeiten. Auch die Einnahmen sind durch die gesetzlichen Vorschriften weitgehend bestimmt. Aufgabe des Regierungsrates ist es, sowohl die gebundenen Ausgaben wie auch die Einnahmen möglichst präzise zu schätzen.

Eine mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführte Verwaltungseinheit darf das Globalbudget nicht überschreiten. Mehraufwände und Minderträge sind in aller Regel innerhalb des Globalbudgets zu kompensieren. Reicht ein Voranschlagskredit nicht aus und ist eine Kompensation nicht möglich, um eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe zu erfüllen, so muss ein Nachtragskredit (§ 18 FHG) angebeht oder eine Kreditüberschreitung (§ 19 FHG) angeordnet werden.

Nicht beanspruchte Voranschlagskredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres, womit dem Grundsatz der Jährlichkeit entsprochen wird. Die hergebrachten Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung gelten weiterhin. Die Aufwände und Erträge sowie die Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen werden nach dem Grundsatz der Bruttodarstellung gesondert und damit ohne Verrechnung ausgewiesen. Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit sind alle mutmasslichen Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen in den Voranschlag aufzunehmen.

§ 14 Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag dient zur betrieblichen Steuerung der Verwaltungseinheiten. Er unterstützt die Verwaltungseinheiten bei der Planung der zu erbringenden Leistungen und der zugeteilten finanziellen Ressourcen (Abs. 1). Gemäss § 13 Abs. 1 FHG wird der Leistungsauftrag als Bestandteil des Voranschlags im Aufgaben- und Finanzplan abgebildet. Er wird für das Voranschlagsjahr sowie für die drei weiteren Planjahre erstellt. Der Leistungsauftrag enthält für jede Verwaltungseinheit die zu erbringenden Leistungen, die Sachziele sowie die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Die zu erbringenden Leistungen können in Leistungsgruppen zusammengefasst werden (Abs. 2). Die Definition und Planung der Leistungsgruppen, der wesentlichen Sachziele und der Indikatoren orientieren sich am gesetzlichen Grundauftrag und an den Entwicklungsschwerpunkten des Regierungsrates (Abs. 3). Die Verwaltungseinheiten erarbeiten innerhalb des jeweiligen Departements einen Vorschlag des Leistungsauftrags zuhanden des Regierungsrates. Der Regierungsrat beurteilt die Leistungsaufträge und entscheidet über deren definitive Erteilung. Mit dem Jahresbericht gemäss § 20 FHG werden die Tätigkeiten letztlich überwacht und darüber Rechenschaft abgelegt.

§ 15 Gesperrte Voranschlagspositionen

Voranschlagspositionen sind bei vom Kantonsrat noch nicht bewilligten Ausgaben, aber auch bei geplanten Gesetzesvorlagen mit direkten finanziellen Auswirkungen zu sperren. Die gesperrte Voranschlagsposition darf nur für den bezeichneten Zweck gesprochen werden. Die Sperrung gilt bis zum Inkrafttreten der Rechtsgrundlage oder der Bewilligung der Ausgabe (§§ 28 ff. FHG). Wurde die Position zu hoch veranschlagt, so darf der nicht beanspruchte Teil nicht für andere Vorhaben verwendet werden. Wurde sie zu niedrig veranschlagt, so müssen Mehrausgaben innerhalb des Voranschlagskredits kompensiert werden. Allenfalls ist um die Bewilligung eines Nachtragskredits (§ 18 FHG) nachzusuchen.

§ 16 Vorberatung

In § 16 FHG wird der zeitliche Ablauf der Vorberatung des Voranschlages im Kantonsrat geregelt. Die zuständige Kommission prüft den Voranschlag. Sie kann dazu eine Delegation der ständigen Kommission des Kantonsrates zur Prüfung hinzuziehen, die von der Vorlage in ihrem Aufgabenbereich betroffen ist (vgl. § 14a GO-KR). Die Kommission kann dem Regierungsrat Änderungsanträge zu einzelnen Voranschlagskrediten oder Leistungsaufträgen stellen. Änderungsanträge sind mit einer Frist von 30 Tagen vor der ordentlichen Wintersitzung zu stellen. Der Regierungsrat beurteilt die Anträge innert zehn Tagen hinsichtlich Realisierbarkeit und deren Auswirkungen und passt den Voranschlag gegebenenfalls an. Das Zeitfenster des Kantonsrates zur Kenntnisnahme und Prüfung der abgeänderten Vorlage beträgt demzufolge 20 Tage. Diese Regelung ist bereits in der geltenden WOV-VO in § 6a enthalten und wird ins neue FHG übernommen.

§ 17 Beschluss

Der Kantonsrat beschliesst die Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung, und zwar immer im Hinblick auf bestimmte Leistungen. Er beschliesst also die Finanzseite des Voranschlages. Von der Leistungsseite hingegen nimmt er lediglich Kenntnis (§ 11 Abs. 1 in Verbindung mit § 17 Abs. 1 FHG). Der Kantonsrat kann den Voranschlag als Ganzes oder für einzelne Verwaltungseinheiten zurückweisen. Dabei wird nicht nur der Voranschlagskredit, sondern immer auch der dazugehörige Leistungsauftrag zurückgewiesen. Bei den Voranschlagskrediten kann der Kantonsrat auch direkt eingreifen und einzelne Voranschlagskredite erhöhen oder reduzieren. Änderungen an den Leistungsaufträgen hingegen kann der Kantonsrat nie direkt beschliessen. Er kann nur auf die Leistungsseite einwirken, indem er entweder einen Voranschlagskredit zusammen mit dem Leistungsauftrag zurückweist (§ 17 Abs. 1 FHG) oder indem er zu einzelnen Leistungsaufträgen Erklärungen abgibt (§ 11 Abs. 2 und 3 FHG). Zudem kann die zuständige Kommission im Rahmen der Vorberatung dem Regierungsrat Anträge auf Änderung einzelner Voranschlagskredite oder Leistungsaufträge stellen (§ 16 FHG).

Der Steuerfuss für die Kantonssteuern ist weiterhin zusammen mit dem Voranschlag zu beschliessen. Er ist so anzusetzen, dass der budgetierte Deckungserfolg der Erfolgsrechnung erreicht werden kann. Der Steuerfuss ist auch mit dem neuen Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt nicht dem Referendum zu unterstellen. Die Frist zur Ergreifung des fakultativen Referendums beträgt 60 Tage (§ 35 Abs. 2 KV). Die Durchführung einer Volksabstimmung benötigt zusätzlich Zeit. Zudem wäre ein Volksentscheid über den Steuerfuss mit einer Beschwerdefrist von zehn Tagen beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 53a des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 15. Oktober 1970, SRSZ 120.100, WAG). All das würde dazu führen, dass der Voranschlag wesentlich früher beschliessen werden müsste. Eine solche Verschiebung ist unerwünscht, denn je früher die Regierung den Voranschlag erstellt, desto weniger genau können die jeweiligen Voranschlagskredite beziffert werden. Kommt hinzu, dass für die Einführung des fakultativen Referendums für den Steuerfuss eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich wäre, weil die Volksrechte abschliessend in den §§ 25 ff. KV geregelt sind.

Weist der Kantonsrat den Voranschlagsentwurf als Ganzes oder für einzelne Verwaltungseinheiten zurück, ist der Regierungsrat trotzdem ermächtigt, die ordentliche Staatstätigkeit für den ganzen Kanton bzw. für einzelne Verwaltungseinheiten weiterzuführen.

§ 18 Nachtragskredit

Die neue Regelung entspricht inhaltlich zu wesentlichen Teilen dem bisherigen § 23 Abs. 1 FHV. Neu wird in Anlehnung an das Musterfinanzhaushaltsgesetz von „Nachtragskredit“ und nicht mehr von „Nachkredit“ gesprochen. Sich im Rechnungsjahr abzeichnende Kostenüberschreitungen sind von den Verantwortlichen rechtzeitig festzustellen, sodass vor der Auslösung zusätzlicher Ausgaben ein Nachtragskredit beantragt werden kann (Abs. 1). Nachtragskredite sollten nur ausnahmsweise, d.h. nur dann beantragt bzw. bewilligt werden, wenn eine Kompensation der Mehrausgaben innerhalb des bewilligten Voranschlagskredits gewichtige Nachteile zur Folge hätte (Abs. 2). Ein Nachtragskredit braucht nicht verlangt zu werden, wenn eine Kreditüberschreitung bewilligt werden kann.

§ 19 Kreditüberschreitung

In Ausnahmefällen kann der Regierungsrat bei Aufwand, für den im Voranschlag kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist, eine Kreditüberschreitung beschliessen. Bei einem Aufwand, der sich aus einem Bundeserlass oder einem kantonalen Erlass zwingend ergibt (Bst. a), besteht für den Kantonsrat bei der Genehmigung des Voranschlags kaum Handlungsspielraum. Dementsprechend macht es wenig Sinn, wenn der Kantonsrat dafür einen Nachtragskredit bewilligen muss. Unter dem alten Recht war für teuerungsbedingte Mehrkosten kein Nachkredit anzufordern (vgl. § 23 Abs. 2 FHV). Diese Regelung wird mit dem neuen Erlass insoweit beibehalten, als dass dafür eine Kreditüberschreitung bewilligt werden muss (Bst. b). Der Regierungsrat soll insbesondere auch handlungsfähig bleiben, wenn bei einem unvorhersehbaren Ereignis der Aufschub eines Vorhabens für den Kanton nachteilige Folgen hätte, zum Beispiel im Fall von Naturkatastrophen (Bst. c). Abschreibungen und Wertberichtigungen können ebenfalls mittels Kreditüberschreitung bewilligt werden (Bst. d). Auch für Saldoverschlechterungen aufgrund von Mindereinnahmen ist eine Kreditüberschreitung zulässig (Bst. e). Zudem ist eine Kreditüberschreitung zulässig bei Ausgaben, für welche eine Ausgabenbewilligung des Kantonsrates vorliegt (Bst. f). In diesem Fall muss für die Ausgabe bereits ein (nicht ausreichender) Voranschlagskredit vorliegen. Der vom Kantonsrat bewilligte Betrag darf nicht überschritten werden. Der Kantonsrat hat allenfalls zuerst die Ausgabenbewilligung zu erhöhen (vgl. § 31 FHG).

Das Instrument der Kreditüberschreitung ist restriktiv zu handhaben. Aufwand, für welchen die geplanten Mittel nicht ausreichen oder die im Voranschlag noch gar nicht eingerechnet wurden, sind wenn möglich immer innerhalb des Voranschlagskredites bzw. des Globalbudgets zu kompensieren. Die Kreditüberschreitung ist (wie der Nachtragskredit) nur zulässig, wenn eine Kompensation gewichtige Nachteile zur Folge hätte (Abs. 2). Die vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen sind im Jahresbericht bzw. in der Jahresrechnung (§ 20 Abs. 2 Bst. d FHG) aufzuführen (Abs. 3).

§ 20 Jahresbericht

Der Jahresbericht ersetzt bzw. kombiniert die bisherigen Dokumente „Staatsrechnung“ und „Rechenschaftsbericht“, vorbehalten der politischen Elemente des Rechenschaftsberichtes wie Beziehungen zum Bund und zu den Kantonen oder parlamentarische Vorstösse, deren Integration noch offen ist. Beim Jahresbericht handelt es sich um einen umfassenden Rechenschaftsbericht über die Leistungen und Finanzen des Kantons (Abs. 1). Er bildet das Gegenstück zum Aufgaben- und Finanzplan mit dem Voranschlag. Der Jahresbericht beinhaltet in einem ersten Teil eine Beurteilung der finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten, der Analyse der Finanzkennzahlen und

der finanziellen Entwicklung des Kantons und den damit verbundenen Aufgaben. Hierbei wird auch die Jahresrechnung mit ihren Bestandteilen (§ 36 Abs. 3 FHG) zusammenfassend dargestellt und risikorelevante Informationen, unter anderem zum Beteiligungs- und Staatsbeitragscontrolling, offen gelegt (Abs. 2 Bst. a-c). Im zweiten Teil wird die Jahresrechnung aufgeschlüsselt nach Verwaltungseinheiten dargestellt. Dabei ist zu zeigen, ob und wie die einzelnen Verwaltungseinheiten die Voranschlagskredite eingehalten und die Leistungsaufträge erfüllt haben (Abs. 2 Bst. d). Die Einhaltung der Leistungsaufträge wird mit Indikatoren und Kennzahlen dargestellt und kommentiert. Die Jahresberichte der Verwaltungseinheiten orientieren sich stark an der inhaltlichen Darstellung der Leistungsaufträge im Aufgaben- und Finanzplan bzw. im Voranschlag (vgl. §§ 9 Bst. d und 13 Abs. 1 FHG). Der dritte Teil des Jahresberichts beinhaltet den Status und die Abrechnung über die bewilligten Ausgaben des Kantonsrates (Abs. 2 Bst. e).
→ Vgl. Beispiel eines Jahresberichtes in Anhang 2.

§ 21 Internes Kontrollsystem

Neu hat der Regierungsrat ein auf seine Risikobewirtschaftung gemäss § 5 Abs. 1 Bst. e FHG abgestimmtes, umfassendes internes Kontrollsystem (IKS) im Zusammenhang mit der Buchführung und der Berichterstattung sicherzustellen. Die Risikosteuerung des Regierungsrates hat sich auf die strategisch und operationell bedeutenden Risiken zu fokussieren, wogegen das IKS der Prozesssicherheit auf Verwaltungsebene dient. Bisher war das IKS gemäss Weisungen über die Rahmenbedingungen und Anforderungen zur Ausführung von Leistungsaufträgen nach der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF-Rahmenbedingungen) lediglich für die WOF-Verwaltungseinheiten, insbesondere in Bezug auf spezifische Risiken und die Überwachung des Globalbudgets, vorgesehen (vgl. § 16 WOF-Rahmenbedingungen). Neu geht es beim IKS nebst der Verminderung der finanziellen Risiken auch um die Verbesserung der Prüfprozesse im Zusammenhang mit der ordnungsgemässen Buchführung sowie der Berichterstattung. Hierzu sind schriftliche Dokumentationen zur klaren Regelung der internen Zuständigkeiten, Kompetenzen und Tätigkeiten zu erstellen. Die spezifischen Risiken der Verwaltungseinheit sind angemessen zu berücksichtigen. Regulatorische Massnahmen beinhalten beispielsweise Weisungen und Anleitungen, organisatorische Massnahmen, Prozessabläufe unter Einhaltung der Funktionentrennung und technische Massnahmen, wie die informatikbasierte Sicherstellung von Zahlungsfreigaben und Buchungsrechten. Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Weisungen an die Departemente und deren Verwaltungseinheiten. Zur Umsetzung und Überwachung des IKS ist jede Verwaltungseinheit selbstständig verantwortlich.

§ 22 Kostenkontrolle

Zur Überwachung der Voranschlagskredite sind die Verwaltungseinheiten selbst verantwortlich. Hierzu sollen sie Soll-Ist-Abweichungen mittels einer angemessenen Budget- oder Kreditkontrolle vornehmen, die schriftliche Dokumentation zur Bemessung und Beurteilung der Indikatoren führen und Steuerungsentscheide (Kontoüberträge) kommentieren und begründen.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung verschafft grundsätzlich Transparenz bezüglich Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern, indem die einzelnen Kosten und Erlöse den Verwaltungseinheiten und den von ihnen erbrachten Leistungen bzw. Leistungsgruppen zugerechnet werden. Kosten- und Leistungsrechnungen sind im Kanton Schwyz auch fortan nur ausnahmsweise zu führen. Dadurch würden falsche Anreize gesetzt, indem zentrale Dienste nicht mehr in Anspruch genommen würden. Zudem würden Kosten und Aufwand im Vergleich zum Nutzen in keinem sinnvollen Verhältnis stehen. In der gesamten Verwaltung wäre ein enormer Ausbildungsbedarf von Nöten. Nicht marktfähige Bereiche und Produkte lassen sich kaum beziffern. Vielmehr sind punktuelle Kostenanalysen dort anzusetzen, wo eine aktuelle Kostenfrage zu klären ist oder ein ausgewiesener Bedarf besteht. Der Regierungsrat bestimmt, welche Verwaltungseinheiten eine solche zu führen haben. Zurzeit führt nur das Verkehrsamt eine Kosten- und Leistungsrechnung.

§ 23 Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungseinheiten des Kantons. Sie waren unter HRM1 wichtig, damit die Grundlage für die Erstellung eines einfachen Gesamtkostenausweises gelegt werden konnte. Auch mit HRM2 sind sie als finanzbuchhalterisches Element nach wie vor notwendig. Allerdings sollen diese nur gezielt eingesetzt werden. Vorgesehen sind sie allein bei den Sonderrechnungen (Spezialfinanzierungen und Spezialfonds), damit dort die Gebühren sinnvoll berechnet werden können. Zudem sind sie bloss vorzunehmen, soweit sie wesentlichen Einfluss auf den Aufwand und den Ertrag der Sonderrechnungen haben.

§ 24 Berichterstattung

Die Verwaltungseinheiten erstellen nach den Weisungen des Regierungsrates Zwischenberichte über die Einhaltung des Leistungsauftrages. Erscheint gestützt auf einen Zwischenbericht die Einhaltung des Leistungsauftrages gefährdet, so sind Massnahmen zu treffen, um den Leistungsauftrag einzuhalten. Am Jahresende erstatten die Verwaltungseinheiten dem Regierungsrat einen Endbericht. Dieser erläutert die Einhaltung der Voranschlagskredite, die Erfüllung der Leistungsaufträge sowie die Abrechnung der vom Kantonsrat bewilligten Ausgaben. Die Endberichte sind anschliessend in den Jahresbericht zu integrieren.

III. Ausgaben

§ 25 Begriff

§ 25 FHG übernimmt den Begriff der Ausgabe von § 15 Abs. 2 FHV. Dieser Ausgabenbegriff orientiert sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 112 Ia 221, E. 2a). Als Ausgabe ist jede Vermögenstransaktion zu verstehen, die entweder das Staatsvermögen vermindert oder frei verfügbare Vermögenswerte (Finanzvermögen) für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben bindet. Dies schliesst das Eingehen von Verpflichtungen ein, unter anderem in Form von Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen (Abs. 2 Bst. a), von Staatsbeiträgen (Abs. 2 Bst. b), von Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen (Abs. 2 Bst. c) sowie von Einnahmenverzichteten (Abs. 2 Bst. d). Nicht als Ausgabe gilt eine „Anlage“, das heisst ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens gleichkommt, ohne dessen Höhe zu verändern.

§ 26 Neue und gebundene Ausgaben

In den §§ 34 Abs. 2 Bst. c und 35 Abs. 1 Bst. b KV wird im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum ebenfalls von neuen Ausgaben gesprochen. Die Verfassung enthält keine explizite Umschreibung der neuen Ausgabe. Die Definition der neuen Ausgabe in Abs. 1 lehnt sich an die vom Bundesgericht verwendete Begriffsbestimmung zur neuen Ausgabe an (BGE 125 I 87, E. 3b). Eine Ausgabe gilt dann als neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (Abs. 1). Ist kein verhältnismässig grosser Handlungsspielraum gegeben, so liegt dagegen eine gebundene Ausgabe vor. Eine Ausgabe gilt unter anderem dann als gebunden, wenn sie der Beschaffung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel und deren Erneuerung dient, vorbehaltlich der Neubauten (Abs. 2). Ein Neubau im Eigentum des Kantons würde folglich als neue Ausgabe gelten. Auch alternative Beschaffungsmethoden wie beispielsweise Finanzierungsleasingverhältnisse sind einem eigenen Neubau gleichgestellt und gelten demnach als neue Ausgabe. § 26 Abs. 2 FHG entspricht dem bisherigen § 3 Bst. c FHV. Die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben ist für die Frage der Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung (§ 28 FHG) und insbesondere auch für die Referendumpflicht massgebend (§§ 34 Abs. 2 Bst. c und 35 Abs. 1 Bst. b KV).

§ 27 Voraussetzungen

In § 27 FHG wird ausdrücklich festgehalten, dass eine staatliche Ausgabe einer Rechtsgrundlage, eines bewilligten Voranschlagskredits und einer Ausgabenbewilligung im Einzelfall bedarf. Bevor das Geld verwendet wird, müssen alle drei Voraussetzungen erfüllt sein. Die Rechtsgrundlage besteht aus einem Rechtssatz. Fehlt die Rechtsgrundlage für ein konkretes Vorhaben bzw. ist dafür kein Rechtssatz vorhanden, muss diese vor der Verwendung staatlicher Gelder zuerst geschaffen werden, auch wenn die finanziellen Mittel bereits reserviert wurden. In § 28 FHG wird geregelt, wer in welchen Fällen für die Ausgabenbewilligung zuständig ist.

Mit der dreifachen Vorgabe für die Vornahme einer Ausgabe soll auch eine dreifache Sicherung aufgebaut werden, die je unterschiedlichen Zwecken dient: Das Erfordernis der Rechtsgrundlage deckt sich im Wesentlichen mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung. Der Gebrauch von Geld soll mit diesem Erfordernis demokratisch abgestützt werden. Mit der generell-abstrakten Struktur von Rechtssätzen soll sodann ein rechtsgleicher und voraussehbarer Einsatz öffentlicher Mittel sichergestellt werden. Bei staatlichen Leistungen, die in ausgesprochenen Einzelfällen erbracht werden, kann als Rechtsgrundlage durchaus eine Kompetenz- oder Grundsatzbestimmung ausreichen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 22. Januar 1988, ZBI 91/1990, S. 27 ff., wo das Bundesgericht die Kompetenz der Gemeinden im Kanton Schwyz zur Regelung der örtlichen Obliegenheiten in der Kantonsverfassung als ausreichende Grundlage für einen einmaligen Beitrag an eine Bachsanierung betrachtete). Mit dem Erfordernis eines Voranschlagskredits wird weiter gewährleistet, dass der Kantonshaushalt nur in einem auf den Gesamthaushalt abgestimmten Umfang belastet wird. Schliesslich erlaubt das Erfordernis der Ausgabenbewilligung eine stufengerechte Bewilligung öffentlicher Gelder für die Verfolgung bestimmter Zwecke.

§ 28 Ausgabenbewilligung, Zuständigkeit

Bis anhin war beim Kantonsrat ein Verpflichtungskredit für Investitionen, Betriebs- und Investitionsbeiträge anzufordern, deren Abwicklung sich über mehrere Jahre erstreckt (§ 20 Abs. 1 FHV). Nunmehr werden neue Ausgaben je nach ihrer Höhe vom Kantonsrat oder vom Regierungsrat bewilligt. Bei neuen einmaligen Ausgaben über 2 Mio. Franken und neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben über Fr. 200 000.-- ist der Kantonsrat für die Ausgabenbewilligung zuständig. Neue einmalige Ausgaben bis 2 Mio. Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis Fr. 200 000.-- bewilligt der Regierungsrat. Ebenfalls vom Regierungsrat bewilligt werden die gebundenen Ausgaben. Der Regierungsrat kann gestützt auf § 50 FHG einzelne, ihm zustehende Ausgabenbewilligungskompetenzen an die Departemente und Verwaltungseinheiten delegieren. Die zahlenmässige Grenze von 2 Mio. Franken bei neuen einmaligen bzw. Fr. 200 000.-- bei neuen wiederkehrenden Ausgaben erscheint im Hinblick auf die Referendumsbestimmungen der Kantonsverfassung zweckmässig. Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.-- unterliegen dem obligatorischen Referendum, wenn der Kantonsrat in der Schlussabstimmung mit weniger als drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder zustimmt (§ 34 Abs. 2 Bst. c KV). Ansonsten unterliegen Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.-- dem fakultativen Referendum (§ 35 Abs. 2 Bst. b KV). Neu wird bei einer Ausgabenbewilligung des Kantonsrates nicht mehr vom Verpflichtungskredit gesprochen. Der Begriff „Kredit“ wird nur noch im Zusammenhang mit dem Voranschlag verwendet.

§ 29 Inhalt

Die Ausgabenbewilligung ist eine Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Abs. 2 betont den Grundsatz, wonach um die Bewilligung von Ausgaben vorgängig nachzusuchen ist.

§ 30 Nettoprinzip

Die Ausgabe ist grundsätzlich brutto zu bewilligen, das heisst, allfällige Einnahmen werden nicht von der Ausgabe abgezogen. Die Ausgabe kann jedoch als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen (folglich netto) bewilligt werden, wenn die Beiträge Dritter rechtskräftig feststehen oder wenn sie unter dem Vorbehalt bestimmter finanzieller Beiträge bewilligt wird. Für die Frage der Kompetenz zur Ausgabenbewilligung kommt es letzten Endes auf die effektiven Nettokosten für den Bürger als Steuerzahler an. Der neue § 30 entspricht inhaltlich dem bisherigen § 20 Abs. 2 FHV. In den Voranschlag sind aber alle Ausgabenbewilligungen brutto als Aufwand oder Investitionsausgabe einzustellen; hier gilt das Prinzip der Bruttodarstellung (§ 3 in Verbindung mit § 34 FHG).

§ 31 Erhöhung der Ausgabenbewilligung

Die Ausgabenbewilligung ist zu erhöhen, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens zeigt, dass die bewilligte Ausgabe nicht ausreicht. Neu wird nicht mehr von Zusatzkredit (§ 21 FHV), sondern von Erhöhung der Ausgabenbewilligung gesprochen. Auch hier muss die Ausgabe vor dem Eingehen von Verpflichtungen eingefordert werden. Wie unter dem noch geltenden Recht (§ 21 Abs. 2 FHV) ist bei teuerungsbedingten Mehrkosten keine Erhöhung der Ausgabenbewilligung anzufordern (Abs. 2).

Die Zuständigkeit für die Erhöhung der Ausgabenbewilligung richtet sich nach den Gesamtausgaben. Folglich hat dasjenige Organ zu entscheiden, welches auch für die gesamte Ausgabenbewilligung zuständig wäre (Abs. 3). Als gesamte Ausgabenbewilligung gelten die ursprüngliche Ausgabenbewilligung, bereits bewilligte Ausgabenerhöhungen sowie die beantragte Ausgabenbewilligungserhöhung. Damit wird verhindert, dass § 28 Abs. 1 FHG (Zuständigkeit des Kantonsrates zur Ausgabenbewilligung) sowie § 34 Abs. 2 Bst. c und § 35 Abs. 1 Bst. b KV (Ausgabenreferendum) umgangen werden können, indem Ausgabenbewilligungen für dasselbe Vorhaben künstlich aufgeteilt werden.

§ 32 Verwendung und Abrechnung

Der Regierungsrat ist zuständig für die Verwendung der vom Kantonsrat bewilligten Ausgaben (Abs. 1). Gemäss Abs. 2 sind neue Ausgaben durch die zuständige Verwaltungseinheit abzurechnen, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist und die Beiträge Dritter im Wesentlichen eingegangen sind. Abs. 2 bezieht sich im Gegensatz zu Abs. 1 auf sämtliche Ausgabenbewilligungen (also nicht nur auf diejenigen, die vom Kantonsrat bewilligt wurden). Der Regierungsrat hat die Form der Abrechnung abgestimmt auf die Höhe der Ausgabe zu regeln. Bei geringeren Ausgaben wird es ausreichen, wenn etwa die gelieferte Ware geprüft und die Rechnung kontrolliert wird, wie dies bereits bisher vorgeschrieben war. Bei Ausgaben für grössere Bauvorhaben und Lieferungen ist eine gesonderte Abrechnung zu erstellen.

IV. Rechnungslegung

§ 33 Zweck

Mit dieser Bestimmung wird die allgemeine Zielrichtung der Rechnungslegung umschrieben. Vermittelt werden soll ein Bild des Finanzhaushalts, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst weitgehend entspricht. Damit wird an das nach IPSAS geltende

„True and Fair View-Prinzip“ angelehnt. Unter HRM1 und damit unter dem alten Recht hatte die Rechnungsführung eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt, das Vermögen und die Schulden zu gewähren (vgl. § 8 Abs. 1 FHV). Mit dem Begriff „tatsächliche Verhältnisse“ wird das „True and Fair View-Prinzip“ konsequenter umgesetzt als mit dem Begriff „wahrheitsgetreu“.

§ 34 Grundsätze

Hier wird der Grundsatz der ordnungsgemässen Rechnungslegung gemäss § 3 FHG konkretisiert. Die bestehenden Grundsätze nach § 8 Abs. 2 FHV werden den Vorgaben von HRM2 entsprechend neu formuliert.

- Nach dem Grundsatz der *Verständlichkeit* müssen die Informationen klar und nachvollziehbar sein. Die Informationen sollen auch für Aussenstehende verständlich sein.
- Der Grundsatz der *Wesentlichkeit* besagt, dass sämtliche Informationen im Hinblick auf die Adressaten offen zu legen sind, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind. Nicht relevante Informationen sollen weggelassen werden. Informationen sind wesentlich, wenn ihr Vorhandensein, ihr Fehlen, ihre Korrektur oder ihre fehlerhafte Darstellung die Entscheidung des Nutzers beeinflussen könnten. Die Grundsätze der Verständlichkeit und der Wesentlichkeit existierten unter dem alten Recht bzw. unter HRM1 nicht.
- Der Grundsatz der *Zuverlässigkeit* beinhaltet die Richtigkeit, die wirtschaftliche Betrachtungsweise, die Neutralität, die Vorsicht und die Vollständigkeit als Subprinzipien. Damit die Darstellung zuverlässig ist, sollte sie sachlich richtig sein, sich weniger an der rechtlichen Form als an den tatsächlichen wirtschaftlichen Umständen orientieren, neutral, d.h. nicht von Partikularinteressen oder einer bewertenden Beurteilung verzerrt sein, nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen und möglichst vollständig die Sachverhalte darstellen. Das Vorsichtsprinzip bedeutet hier nicht etwa, dass man möglichst niedrig bewerten sollte, sondern eher, dass man alle Risiken beachten sollte, die den eingestellten Wert verändern könnten.
- Gemäss dem Grundsatz der *Vergleichbarkeit* sollen die Rechnungen der Kantone und der Verwaltungseinheiten sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein. Dies ist auch im Sinne der Finanzstatistik und der Harmonisierungsbestrebungen.
- Bei der Rechnungslegung ist von einer *Fortführung* der Tätigkeit der öffentlichen Körperschaft auszugehen. Die Grundsätze der Vergleichbarkeit und der Fortführung galten zwar auch unter HRM1, waren dort aber nicht ausdrücklich erwähnt.
- Der Grundsatz der *Bruttodarstellung* gilt für den Voranschlag, die Jahresrechnung und die Ausgabenbewilligung. Danach sind Aufwände und Erträge, Aktiven und Passiven sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen getrennt voneinander – ohne gegenseitige Verrechnung – in voller Höhe auszuweisen. Damit sind die effektiven Kosten eines Vorhabens direkt ersichtlich. An den Nettobeträgen sieht man je nachdem nicht, wie umfangreich ein Projekt in Wirklichkeit ist.
- Der Grundsatz der *Periodengerechtigkeit* besagt, dass alle Aufwände und Erträge in derjenigen Rechnungsperiode zu erfassen sind, in welcher sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen. Es gilt das Jährlichkeitsprinzip. Wenn ein Betrag dem falschen Jahr zugerechnet wird, wird dem „True and Fair View-Prinzip“ nicht Rechnung getragen. Die unter dem alten Recht geltenden Prinzipien der Jährlichkeit und der Sollverbuchung sind Teilaspekte des Grundsatzes der Periodengerechtigkeit.

§ 35 Anwendbare Normen

Die HRM2-Fachempfehlungen sind Mindeststandards, die im Kanton Schwyz grundsätzlich übernommen werden. Im Gesetz wird nicht ausdrücklich der HRM2-Standard, sondern nur das harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz erwähnt (Abs. 1). Soweit der Kanton Schwyz von HRM2 abweicht, hat der Regierungsrat diese Abweichungen in einer Verordnung zu bezeichnen (Abs. 2). Eine Abweichung von HRM2 ergibt

sich bereits aus dem Gesetz (vgl. die Ausführungen zu § 44 FHG), andere hingegen regelt der Regierungsrat neu in der Verordnung. Das angewandte Regelwerk sowie die Abweichungen davon sind zudem im Anhang zur Jahresrechnung aufzuführen (§ 42 Bst. a FHG). Von den Abweichungen zu unterscheiden sind die Wahlmöglichkeiten im Rahmen von HRM2. Der HRM2-Standard lässt nämlich dem jeweiligen Gemeinwesen in gewissen Punkten einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen.

§ 36 Jahresrechnung, Geltungsbereich

HRM2 definiert drei Kreise, bei welchen über die Art des Ausweises in der Jahresrechnung zu befinden ist:

- Kreis 1: der Kantonsrat, der Regierungsrat und die engere Verwaltung;
- Kreis 2: die Rechtspflege sowie weitere eigenständige kantonale Behörden;
- Kreis 3: Anstalten und weitere Organisationen.

Gemäss HRM2 sind Organisationen und Organisationseinheiten, welche in die Kreise 1 und 2 fallen, voll in der Jahresrechnung zu konsolidieren. Bei Organisationen, die zum Kreis 3 gehören, ist keine obligatorische Konsolidierung vorgegeben.

Die Jahresrechnung im Kanton Schwyz gilt für den Kantonsrat, die engere kantonale Verwaltung, die unselbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts sowie die kantonalen Gerichte. Ebenfalls darin abgebildet werden die Sonderrechnungen (Spezialfinanzierungen und Spezialfonds). Damit werden – gemäss den Vorgaben von HRM2 – die Organisationen der Kreise 1 und 2 voll konsolidiert. Die selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts hingegen führen eine eigene Rechnung. Der Kanton Schwyz verzichtet also auf eine Konsolidierung der zum Kreis 3 zugehörenden Organisationen.

Die Hauptelemente des Rechnungsmodells HRM2 sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und der Anhang. Diese bilden zusammen die Jahresrechnung. Unter dem alten Recht waren lediglich die Bestandesrechnung (vgl. § 9 FHV), die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung zu führen (§ 15 Abs. 4 in Verbindung mit § 16 und § 19 FHV). Die Bestandesrechnung wird neu als Bilanz und die Laufende Rechnung als Erfolgsrechnung benannt. Neu in die Jahresrechnung einbezogen werden die Geldflussrechnung und der Anhang. Die Geldflussrechnung stellt eine Erweiterung des heutigen Finanzierungsnachweises dar.

§ 37 Bilanz

In der Bilanz werden die Aktiven (Vermögen) und die Passiven (Verpflichtungen und Eigenkapital) einander gegenübergestellt (Abs. 1). Der Saldo ist der Bilanzüberschuss oder der Bilanzfehlbetrag. Die Aktiven werden in das Finanz- und das Verwaltungsvermögen gegliedert (Abs. 2). Im Gesetz umschrieben wird lediglich das Verwaltungsvermögen. Dieses umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (Abs. 3). Sämtliche Vermögenswerte, die nicht unter das Verwaltungsvermögen fallen, gehören zum Finanzvermögen. Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können. Die Unterscheidung zwischen dem Finanz- und dem Verwaltungsvermögen ist vor allem bei der Frage der Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung sowie bei der Bilanzierung und der Bewertung von Bedeutung.

Die Saldi der Spezialfinanzierungen und -fonds gemäss § 43 f. FHG sind zu bilanzieren. Sie sind (gemäss der HRM2-Fachempfehlung Nr. 8) dem Eigenkapital zuzuordnen, wenn

- die Rechtsgrundlage vom Kanton geändert werden kann oder
- die Rechtsgrundlage zwar auf übergeordnetem Recht basiert, dieses aber dem Kanton einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt.

Der Gestaltungsspielraum des Kantons ist erheblich, wenn er die Gebührenhöhe selber festsetzen kann. Auch bei der Mittelverwendung kann dem Kanton ein erheblicher Gestaltungsspielraum zustehen, jedoch nur innerhalb des für die Mittelverwendung vorgesehenen Zwecks. In allen anderen Fällen sind sie dem Fremdkapital zuzuordnen.

§ 38 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung weist für die Rechnungsperiode die Vermehrungen (Erträge) und Verminderungen (Aufwände) des Vermögens aus. Sie enthält drei Stufen: Die erste Stufe zeigt das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit. Die zweite Stufe umfasst das Finanzergebnis. In der dritten Stufe wird das ausserordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung dargestellt. Der Saldo der gesamten Erfolgsrechnung schlägt sich als Vermögenszuwachs oder Vermögensabgang in der Bilanz zur jeweiligen Rechnungsperiode nieder, verändert also den Bilanzüberschuss bzw. den Bilanzfehlbetrag. In § 40 FHG wird näher erläutert, was unter ausserordentlichem Aufwand und ausserordentlichem Ertrag zu verstehen ist.

Um den Periodenerfolg objektiv zu ermitteln, sind die Aufwände und Erträge nach dem Grundsatz der periodengerechten Verbuchung (§ 34 FHG) zu behandeln. Gestützt auf das Bruttoprinzip (§ 3 in Verbindung mit § 34 FHG) müssen Aufwände und Erträge in der Erfolgsrechnung einzeln aufgeführt werden. Gemäss der HRM2-Fachempfehlung Nr. 4 können aber gleich gelagerte Aufwände und Erträge miteinander verrechnet werden. Beispielsweise können erhaltene Leistungen von Sozialversicherungen (z.B. Erwerbsausfallentschädigungen oder Krankentaggelder während der Lohnfortzahlungsdauer) als Aufwandminderung ausgewiesen werden.

→ Vgl. Beispiel eines gestuften Erfolgsausweises im Anhang 3.

§ 39 Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung ist eine separate Rechnung für Investitionseinnahmen und -ausgaben im Verwaltungsvermögen. Sie soll den Überblick über die öffentlichen Investitionsvorhaben gewährleisten. Welche Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung dargestellt werden, ist aus dem Kontenrahmen HRM2 ersichtlich. Die Investitionsrechnung umfasst wesentliche Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die als Verwaltungsvermögen aktiviert werden. Die Aktivierungsgrenze ist durch den Regierungsrat im Rahmen einer Ausführungsbestimmung zur Regelung der Anlagebuchhaltung festzulegen. Nach geltendem Recht liegt die Grenze bei Fr. 100 000.-- (§ 6 FHV-VV). Die Investitionsrechnung bildet einen Teil des Geldflusses aus Investitionen und Desinvestitionen in der Geldflussrechnung.

Für die Verbuchung von Investitionsbeiträgen, welche der Kanton von Dritten erhält, können nach HRM2 zwei Modelle angewendet werden: Als Mindeststandard wird lediglich der Nettoinvestitionsbetrag (Bruttoinvestition abzüglich Beiträge von Dritten) aktiviert. Der erweiterte Standard sieht die Aktivierung des Bruttoinvestitionsbetrags unter gleichzeitiger Passivierung der Beiträge von Dritten als langfristige Finanzverbindlichkeiten vor. Der Kanton Schwyz wendet heute für sich das Netto- und das Bruttoprinzip an. Neu soll nur noch das Nettoprinzip angewendet werden. Investitionsbeiträge, welche der Kanton an Dritte leistet, sollen inskünftig nicht mehr aktiviert werden.

§ 40 Ausserordentlicher Ausweis

§ 40 FHG bezieht sich sowohl auf die Erfolgsrechnung als auch auf die Investitionsrechnung. Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und -einnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen (Abs. 1). Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Dieser Begriff der Ausserordentlichkeit ist durch HRM2 vorgegeben (vgl. Fachempfehlung Nr. 4, Ziff. 5). Das vorliegende Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt lässt zusätzliche Abschreibungen unter gewissen Voraussetzungen zu (§ 48 FHG). Diese sind ebenfalls als ausserordentli-

cher Aufwand zu verbuchen (Abs. 2), sodass sie keinen Einfluss auf das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit der Erfolgsrechnung haben (vgl. Fachempfehlung Nr. 4, Ziff. 6).

§ 41 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung wird mit HRM2 neu eingeführt und ersetzt den heutigen Finanzierungsausweis (vgl. § 26 Abs. 2 Bst. e FHV). Sie ist eine Ursachenrechnung, das heisst sie zeigt, wie eine bestimmte Liquiditätssituation entsteht. Sie stellt die Einnahmen (Zunahme von liquiden Mitteln) und die Ausgaben (Abnahme von liquiden Mitteln) in einer Periode einander gegenüber. Der Cash Flow ist definiert als Zu- und Abgang aus dem Fonds „Geld“. Der Fonds „Geld“ beinhaltet Kassa, Post- und Bankguthaben (Kontokorrentkredite) sowie geldnahe Mittel. Mit geldnahen Mitteln sind Finanzanlagen gemeint, die kurzfristig (innerhalb von drei Monaten) ohne Inkaufnahme bedeutender Wertschwankungen wieder verflüssigt werden können.

Die Geldflussrechnung zeigt als Kenngrössen den Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit, den Cash Flow aus Investitionstätigkeit und den Cash Flow aus Finanzierungstätigkeit. Von Interesse ist vor allem das Verhältnis zwischen dem Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit und jenem aus Investitionstätigkeit: Aus diesen beiden Teilsaldi ergibt sich, ob der (in der Regel) positive Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit genügt, um den (in der Regel) negativen Geldfluss aus Investitionstätigkeit zu decken.

→ Vgl. die beispielhafte Darstellung einer Geldflussrechnung in Anhang 4.

§ 42 Anhang

Eine wesentliche Neuerung von HRM2 ist der Anhang der Jahresrechnung. Er sorgt für eine erhöhte Aussagekraft und Transparenz der Jahresrechnung und enthält diejenigen Informationen, welche für das Verständnis der finanziellen Lage und der Entwicklung des Finanzhaushaltes notwendig sind. Der Anhang ist als Teil der Jahresrechnung auch Gegenstand der externen Prüfung durch die Finanzkontrolle bzw. durch die beauftragte Revisionsstelle.

Im Anhang der Jahresrechnung wird das angewandte Regelwerk der Rechnungslegung (§ 35 FHG) und deren Abweichungen (Bst. a) sowie die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze (Bst. b) aufgezeigt. Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals detailliert auf (Bst. c). Der Rückstellungsspiegel listet die Rückstellungen per anfangs und Ende Jahr auf und weist deren Bildung und Verwendung nach (Bst. d). Der Beteiligungsspiegel gibt einen Überblick über die wesentlichen Beteiligungen mit ergänzenden Finanz- und Risikoinformationen. Gewährte Bürgschaften, Garantien, Pfandbestellungen und dergleichen werden im Gewährleistungsspiegel aufgeführt und kurz beschrieben (Bst. e). Der Anlagespiegel vermittelt ein Bild über die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die kumulierten Abschreibungen der ausgewiesenen Sachanlagen per anfangs und Ende Jahr. Er beinhaltet Zugänge, Umgliederungen, Abgänge, Abschreibungen, Wertberichtigungen und Wertaufholungen (Bst. f). In den Anhang aufzunehmen ist ein Ausweis über die Spezialfonds (Bst. g). Zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage können zusätzliche Angaben zur Risikobeurteilung, zu Leasingverpflichtungen, zu Finanzkennzahlen oder Einzelkommentare zu Bilanzpositionen im Anhang angebracht werden (Bst. h).

→ Zu einem Eigenkapitalnachweis vgl. Anhang 5 und zum Anlagespiegel Anhang 6.

§ 43 Spezialfinanzierungen

Mit dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage werden an die Errichtung einer Spezialfinanzierung als Sonderrechnung speziell hohe Anforderungen gestellt. Spezialfinanzierungen dürfen nur dort gebildet werden, wo zwischen der erfüllten Aufgabe und den von den Nutzniessern direkt erbrachten Entgelten ein Kausalzusammenhang besteht. Einnahmen, die zweckgebunden sind und in eine Spezialfinanzierung eingelegt werden, stehen nicht mehr für den allgemeinen Haushalt zur Verfügung. Eine Zweckbindung bietet sich an bei Gebühren, Regalien, Beiträgen oder Kausalabgaben. Hauptsteuern hingegen dürfen nicht zweckgebunden werden.

Aufwände und Erträge der Spezialfinanzierungen sind in der Erfolgsrechnung zu verbuchen. Die Saldi der Spezialfinanzierungen müssen bilanziert und gemäss § 37 Abs. 4 FHG entweder dem Eigen- oder dem Fremdkapital zugeordnet werden. Sie können entweder Verpflichtungen oder Vorschüsse sein. Spezialfinanzierungen des Fremdkapitals sind netto zu verzinsen; Spezialfinanzierungen des Eigenkapitals hingegen werden nicht verzinst. Für die Spezialfinanzierung soll möglichst weitgehend die Kostentransparenz gelten, das heisst, ihr sind alle direkten und kalkulatorischen Aufwände und Ausgaben zu belasten und alle Erträge und Einnahmen gutzuschreiben. Das Nähere wird im jeweiligen Spezialgesetz geregelt.

Für den Kanton Schwyz gibt es derzeit mit der Strassenrechnung und den beiden Steuerkraftausgleichsfonds der Bezirke und der Gemeinden drei Spezialfinanzierungen. Die Strassenrechnung basiert auf § 50 der Strassenverordnung vom 15. September 1999, SRSZ 442.110. Die Grundlage für die beiden Steuerkraftausgleichsfonds der Bezirke und der Gemeinden findet sich im Gesetz über den Finanzausgleich vom 7. Februar 2001, SRSZ 154.100, FAG, sowie der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Finanzausgleich vom 15. Januar 2002, SRSZ 154.111. Die Rechtsgrundlagen dieser drei Spezialfinanzierungen können durch den Kantonsrat geändert werden. Es besteht ausserdem für den Gesetzgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum bezüglich Mittelverwendung und Festlegung der Gebühren bzw. Anteile. Deshalb werden die drei Spezialfinanzierungen als Eigenkapital aufgeführt.

Der Regierungsrat führt weiter die Spezialfinanzierung Zivilschutz (vgl. § 23 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz vom 16. März 2005, SRSZ 512.100). Die Verwendung ist nur für die im Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, SR 520.1, BZG, geregelten Verwendungszwecke zulässig. Deshalb ist diese Spezialfinanzierung dem Fremdkapital zuzuordnen.

§ 44 Spezialfonds

Der Inhalt der Bestimmung entspricht dem bisherigen § 27 FHV. Mit einem Spezialfonds werden dem Kanton anvertraute, fremde Vermögenswerte verwaltet, deren Verwaltung und Verwendung an bestimmte Auflagen gemäss Reglement, Legat oder Stiftungsurkunde gebunden sind. Im Unterschied zu den Spezialfinanzierungen muss bei den Fonds kein Kausalzusammenhang zwischen dem zu erfüllenden Zweck und der Herkunft der Mittel gegeben sein. Zudem ist für die Verwaltung eines Fonds keine gesetzliche Grundlage erforderlich und die Mittel müssen nicht zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eingesetzt werden.

Der Kanton Schwyz führt derzeit folgende zehn Spezialfonds:

1. Diözesanfonds (vgl. die Übereinkunft betreffend die Vereinigung des Kantons Schwyz mit dem Bistum Chur und die Verwaltung des Diözesanfonds vom 3. August 1824, SRSZ 160.110)
2. Stiftung Mettler und Stipendienfonds
3. Zimmermannfonds KKS
4. Fonds Heilpädagogisches Zentrum Innerschwyz
5. Fonds Kantonsschule Kollegium Schwyz
6. Fonds Kantonsschule Pfäffikon
7. Lotteriefonds (vgl. Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten, SR 935.51; Kantonale Verordnung über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998, SRSZ 542.210; Interkantonale Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerischer durchgeführter Lotterien und Wetten, SRSZ 542.220.1)
8. Fonds zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung
9. Fonds zur Kulturförderung (vgl. das Reglement vom 25. Juni 1996 über den Fonds zur Förderung der Kultur, SRSZ 671.111)

10. Fonds zur Förderung des Sports (vgl. das Reglement vom 29. November 1994 über den Fonds zur Förderung des Sports, SRSZ 681.211)

Da die Zweckbestimmung von Fonds durch den Kanton nicht massgebend beeinflusst werden kann und der Kanton keinen umfassenden Gestaltungsspielraum bezüglich Mittelverwendung hat, sind die Fonds dem Fremdkapital zugeordnet. Der Fondsbestand wird in der Regel in der Bilanz ausgewiesen. Die Fondsrechnung hingegen wird im Anhang der Jahresrechnung, nicht aber in der Erfolgsrechnung dargestellt. Dies stellt eine Abweichung von HRM2 dar (vgl. Fachempfehlung Nr. 8, Ziff. 6), welche vom Regierungsrat in der Verordnung zu bezeichnen ist (vgl. die Ausführungen zu § 35). Die Spezialfonds des Fremdkapitals werden jährlich verzinst.

§ 45 Bilanzierungsgrundsätze

Die Bilanzierungsgrundsätze befassen sich mit der Frage, welche Kriterien für die Zuordnung eines Postens zu den Aktiven, den Passiven, dem Aufwand und dem Ertrag gelten. Vermögenswerte werden in den Aktiven der Bilanz geführt, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen generieren (primär Finanzvermögen) oder sie unmittelbar zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe genutzt werden (primär Verwaltungsvermögen) und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann. Ergänzend zu den hier genannten Kriterien sind die Regelungen zur Aktivierungsgrenze zu beachten. Diese ist durch den Regierungsrat im Rahmen einer Ausführungsbestimmung zur Regelung der Anlagebuchhaltung festzulegen. Nach geltendem Recht liegt die Grenze bei Fr. 100 000.-- (§ 6 FHV-VV).

Verbindlichkeiten werden als Fremdkapital auf der Passivseite der Bilanz geführt, wenn eine Verpflichtung aufgrund eines Ereignisses mit Ursprung in der Vergangenheit besteht, zu deren Erfüllung mit einem Mittelabfluss gerechnet werden muss (Wahrscheinlichkeit >50%) und der Betrag der Verpflichtung zuverlässig ermittelt werden kann. Wenn der Zeitpunkt der Erfüllung und die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind, wird eine Verbindlichkeit in der Form einer Rückstellung gebildet. Somit sind keine sogenannten Vorsichtsrückstellungen für absehbare zukünftige Risiken möglich, sofern diese nicht auf einem Ereignis der Vergangenheit beruhen. Eine willkürliche Beeinflussung der Rechnung durch Rückstellungsbildungen und -auflösungen soll nicht möglich sein. Kann mit einem Mittelabfluss noch nicht gerechnet werden (Wahrscheinlichkeit <50%), ist der Ausweis als Eventualverpflichtung im Gewährleistungsspiegel im Anhang der Jahresrechnung (§ 42 Bst. e FHG) zu prüfen.

§ 46 Bewertungsgrundsätze

Das Finanzvermögen kann vom Regierungsrat ohne Beeinträchtigung der Verwaltungstätigkeit veräussert werden. Es ist daher sinnvoll, es zu aktuellen Werten, das heisst zum Verkehrswert zu bilanzieren. Für die Gebäude gelten die amtlichen Werte als massgebende Verkehrswerte. Der Wertansatz für Fremdkapital ist der Nominalwert. Dies bedeutet, dass z.B. auf die Abzinsung langfristiger unverzinslicher Verpflichtungen (wie Rückstellungen) verzichtet wird. Die jährlichen Wertschwankungen sollen direkt über die Erfolgsrechnung gebucht werden. Das Verwaltungsvermögen ist zu den Anschaffungskosten abzüglich der Abschreibungen zu bilanzieren. Zu den Anschaffungskosten gehören sowohl Drittleistungen wie auch Kosten von Eigenleistungen. Entstehen keine Kosten oder wurde kein Preis bezahlt, wird wenn möglich der Verkehrswert bilanziert. Aufwertungen über die Anschaffungswerte hinaus sind nicht möglich.

§ 47 Abschreibungen und Wertminderungen

Der Kanton schreibt derzeit nach der degressiven Abschreibungsmethode ab. Dabei werden die jährlichen Abschreibungen auf dem Restbuchwert des Verwaltungsvermögens mit vergleichsweise hohen Abschreibungssätzen vorgenommen. Mit dieser Abschreibungsmethode wird das Vorsichtsprinzip stark gewichtet. Der Nachteil von degressiver Abschreibung mit hohen Sätzen besteht darin, dass sie nur bei beweglichen Anlagen mit kurzer Lebensdauer (EDV-Anlagen, Mobilien,

Fahrzeuge) den eigentlichen Wertverlust realistisch abbildet. Dies hat zur Folge, dass die Investition in der Regel zu schnell abgeschrieben und deren Buchwert massiv tiefer als die Anschaffungs- oder Herstellungskosten ist. Damit werden in erheblichem Umfang stille Reserven geschaffen. Bei der linearen Abschreibungsmethode wird jedes Jahr der gleiche, im Vergleich zum geltenden Recht geringere Betrag abgeschrieben. Am Ende der Nutzungsdauer ist das Verwaltungsvermögen vollständig abgeschrieben. Dadurch wird eine Finanzlage dargestellt, die im Gegensatz zur degressiven Abschreibung den tatsächlichen Verhältnissen näher kommt. Im Gegensatz zu den Gemeinden und Bezirken hat die Wahl der Abschreibungsmethode auf kantonaler Ebene geringere Auswirkungen, da das Investitionsvolumen über die Jahre hinweg ungefähr konstant bleibt.

HRM2 lässt sowohl lineare als auch degressive Abschreibungssätze zu, wobei eine einmal gewählte Methode beibehalten werden muss. Mit dem vorliegenden Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt wollte der Regierungsrat anfänglich von der degressiven auf die lineare Abschreibungsmethode wechseln. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sprachen sich die FDP, die SVP, der Handels- und Industrieverein sowie eine Mehrheit der Gemeinden und Bezirke gegen die lineare Abschreibungsmethode aus. Bei dieser Ausgangslage ist nach Ansicht des Regierungsrates die degressive Abschreibungsmethode beizubehalten.

Für die Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen ist gemäss der HRM2-Empfehlung Nr. 12 eine Anlagebuchhaltung einzuführen. Die Anlagebuchhaltung ist der besondere Ausweis über die Anlagegüter, aus welchem die detaillierten Angaben über die Entwicklung der einzelnen aktivierten Positionen herausgelesen werden können. Die zusammengefassten Bestandeswerte erscheinen in der Bilanz sowie im Anlagespiegel im Anhang der Jahresrechnung. In der Anlagebuchhaltung werden die Vermögenswerte erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden (Anlagegüter) und die Aktivierungsgrenze erreichen oder überschreiten. Die Details zur Anlagebuchhaltung regelt der Regierungsrat in der Verordnung. Insbesondere werden dort die Anlagekategorien bestimmt und die Abschreibungssätze für jede Kategorie festgelegt sowie die Ausgestaltung der Anlagebuchhaltung geregelt.

Treten beim Verwaltungsvermögen dauerhafte Wertminderungen ein, so sind in diesem Umfang sofort Wertberichtigungen vorzunehmen. Die Wertberichtigungen werden in der Erfolgsrechnung als ordentlicher Aufwand verbucht. Dauerhaft ist die Wertminderung dann, wenn aller Voraussicht nach angenommen werden kann, dass der bilanzierte Wert auf absehbare Zeit nicht mehr erreicht werden kann. Dies kann durch Zerstörung, Veraltung oder ähnliche Umstände erfolgt sein, indem die Position des Verwaltungsvermögens nicht mehr im bisherigen Ausmass genutzt werden kann.

→ zu den Abschreibungssätzen je Anlagekategorie vgl. Anhang 7

→ vgl. die Gegenüberstellung der linearen und der degressiven Abschreibungsmethode in Anhang 8.

§ 48 Zusätzliche Abschreibungen

HRM2 lässt zusätzliche Abschreibungen zu, wenn sie als ausserordentlicher Aufwand verbucht und im Anhang der Jahresrechnung offen gelegt werden. Im Kanton Schwyz sollen zusätzliche Abschreibungen zulässig sein. Anfänglich war beabsichtigt, unter HRM2 zusätzliche Abschreibungen nicht zuzulassen. Im Vernehmlassungsverfahren hat sich jedoch eine Mehrheit für die Zulässigkeit von zusätzlichen Abschreibungen ausgesprochen. Der Regierungsrat regelt, unter welchen Voraussetzungen zusätzliche Abschreibungen zulässig sind. Voraussichtlich können sie dann vorgenommen werden, wenn die Schwankungsreserve vollständig vorhanden ist und es die Finanz- und Konjunkturlage zulässt. Zusätzliche Abschreibungen sind im Voranschlag zu budgetieren, als ausserordentlichen Aufwand zu verbuchen (§ 40 Abs. 2 FHG) sowie im Anhang der Jahresrechnung, genauer im Anlagespiegel (§ 42 Bst. f FHG), offen zu legen.

V. Zuständigkeiten

§ 49 Regierungsrat

In Ergänzung zu den bereits geregelten Kompetenzen des Regierungsrates (z.B. die Ausgabenbewilligungskompetenz in § 28 Abs. 2 FHG) werden in § 49 FHG dem Regierungsrat weitere Rechtsetzungs- und einige wichtige Verwaltungsaufgaben zugeteilt. Bei § 49 Abs. 2 Bst. f FHG handelt es sich um eine weitere Ausgabenbewilligungskompetenz, welche dem Regierungsrat delegiert wird. Dies hat zur Folge, dass für diese Ausgaben keine Ausgabenbewilligung des Kantonsrates erforderlich ist (§ 28 Abs. 1 FHG). Somit unterstehen sie auch nicht dem Finanzreferendum gemäss § 34 Abs. 2 Bst. c und § 35 Abs. 2 Bst. b KV.

§ 50 Delegation der Kompetenzen des Regierungsrates

§ 50 ermächtigt den Regierungsrat, die ihm in diesem Gesetz zugewiesenen Kompetenzen an die Departemente und Amtsstellen zu delegieren. Je nach Bedeutung der Sache kann er Kompetenzen auf ein Departement oder an eine Verwaltungseinheit delegieren. So ist es etwa denkbar, dass die Befugnis zur Geldanlage (§ 49 Abs. 2 Bst. e FHG) je nach Umfang, Art der Anlage und deren Laufdauer beim Regierungsrat behalten oder auf das Finanzdepartement oder auch die Finanzverwaltung übertragen wird. Ebenfalls erscheint naheliegend, dass der Regierungsrat seine Ausgabenbewilligungskompetenzen gemäss § 28 Abs. 2 FHG an untergeordnete Einheiten delegiert. Auch nach dem geltenden Recht weist der Regierungsrat verschiedene Kompetenzen den untergeordneten Verwaltungsstellen zu (§§ 29 ff. FHV in Verbindung mit §§ 21 ff. FHV-VV).

§ 51 Departemente

Mit dem Aufgaben- und Finanzplan und dem Voranschlag (Voranschlagskredite und Leistungsaufträge) werden in erster Linie die Ämter und Departementssekretariate (Verwaltungseinheiten) geführt. Den Departementen werden dagegen keine Globalbudgets und Leistungsaufträge erteilt. Die Departemente treten aber auch nicht als Besteller der Leistungen auf. In § 51 FHG werden ihnen Aufsichts- und Koordinationsfunktionen für die unterstellten Verwaltungseinheiten zugewiesen. Sie führen das Controlling im Sinne von § 5 FHG auf der Stufe der Departemente.

§ 52 Finanzdepartement

Die Organisation (Bildung von Verwaltungseinheiten, Gliederung der Verwaltung und Aufgabenzuweisung) ist Sache des Regierungsrates (§§ 56 ff. KV). Der Regierungsrat übt diese Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben aus. Die Zahl der Departemente, deren Bezeichnung und die Grobgliederung der Verwaltung bestimmt der Kantonsrat auf dem Wege der Gesetzgebung (§§ 17 ff., namentlich §§ 20 und 24 GO-RR). Geschaffen hat der Kantonsrat ein Finanzdepartement, dem naheliegend auch die Fachverantwortung in Finanzsachen zugewiesen wird. Entgegen der Praxis wird daher ausnahmsweise in § 52 FHG in einem Gesetz ein Departement namentlich genannt. Das entspricht auch der geltenden Regelung (§ 30 FHV). Gleichermassen wie bei den eigenen Kompetenzen kann der Regierungsrat von den Aufgaben des Finanzdepartementes gewisse stufengerecht ganz oder teilweise an ein Amt im Departement übertragen. Nach der derzeit bestehenden Organisation ist das in erster Linie die Finanzverwaltung.

§ 53 Verwaltungseinheiten

Träger der operativen Verwaltungsführung sind zur Hauptsache die Verwaltungseinheiten (Ämter und Departementssekretariate). Ihnen obliegen die Erfüllung der Leistungsaufträge und die Verfügung über die zugeteilten Mittel. Darüber müssen sie Rechenschaft ablegen können und Bericht erstatten. Entsprechend müssen sie die Geschäftsvorfälle in geeigneter Form erfassen und dokumentieren.

VI. Schlussbestimmungen

1. Übergangsbestimmungen

§ 54 Geltungsdauer

Budgetierung und Rechnungslegung sind auf das Kalenderjahr ausgerichtet. Dennoch gibt es Überlappungen mit den Vor- und den Folgejahren. Tritt auf den 1. Januar eines Jahres ein neues Haushaltsgesetz in Kraft, so müssen die Vorbereitungsarbeiten und die Beschlussfassung über den Voranschlag bereits im Vorjahr nach dem künftig massgebenden Haushaltsrecht angegangen werden. Umgekehrt ist für die Rechenschaftsablage im Folgejahr, in dem bereits das neue Recht gilt, noch das alte Recht anzuwenden. Diesen Übergang vom alten zum neuen Recht regelt § 54 FHG.

§ 55 Haushaltsgleichgewicht

Damit eine Erfolgsrechnung auf mittlere Frist ausgeglichen werden kann, dürfen keine strukturellen Haushaltsungleichgewichte bestehen. Da ein solches strukturelles Defizit derzeit und auch in den folgenden Jahren vorhanden ist, können die Vorgaben über das Haushaltsgewicht nicht sofort in Kraft gesetzt werden. Nach dem Stand der Finanzplanung und nach Schätzungen ist damit zu rechnen, dass – ohne Entlastungen des Haushaltes oder ohne zusätzliche Erträge – weiterhin jährliche Fehlbeträge in der Grössenordnung von rund 100 Mio. Franken budgetiert werden müssen.

In der nachfolgenden Tabelle wird aufgezeigt, wie sich der Finanzhaushalt des Kantons in den nächsten Jahren gemäss aktuell gültigem Voranschlag 2013/Finanzplan 2014–2016 (RRB Nr. 997/2012) entwickelt:

Jahr	R = Rechnung V = Voranschlag F = Finanzplan	Aufwand in Fr.	Ertrag in Fr.	– = Verlust + = Gewinn	Schwankungs- Reserve in Fr.
2008	R				619 940 765
2009	R	1 109 502 599	1 094 974 749	– 14 527 850	605 412 915
2010	R	1 137 601 792	1 094 566 749	– 43 035 043	562 377 872
2011	R	1 215 903 474	1 167 625 693	– 48 277 781	514 100 091
2012	V	1 262 466 600	1 169 503 100	– 92 963 500	421 136 591
2013	*V	1 325 668 900	1 224 784 500	– 100 884 400	320 252 191
2014	F	1 358 176 000	1 243 745 300	– 114 430 700	205 821 491
2015	F	1 370 601 800	1 258 094 900	– 112 506 900	93 315 591
2016	F	1 385 661 800	1 274 658 900	– 111 002 900	– 17 688 309

*V = Inklusive Korrektur um 22.3 Mio. Franken, weil das Volk dem KRB betreffend Anpassung der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Kanton und den Bezirken und Gemeinden am 23. September 2012 nicht zugestimmt hat (ABI 2012, S. 2262).

Mit einer Inkraftsetzung der Vorschriften über das Haushaltsgleichgewicht erst auf den 1. Januar 2018 erhalten Kantonsrat und Regierungsrat Zeit, um das strukturelle Defizit zu beseitigen.

Mit Beschluss Nr. 1195 vom 11. Dezember 2012 hat der Regierungsrat ein mehrjähriges Entlastungsprogramm 2014–2017 (EP14-17) beschlossen. Dieses wird insbesondere auf der Aufwandseite ansetzen. Es sind sämtliche bestehenden Aufgaben und Leistungen systematisch und kritisch zu überprüfen und zu beurteilen, auf welche verzichtet bzw. welche reduziert werden können. Prozesse und Strukturen sind im Sinne einer konsequenten Kostenreduktion kritisch zu hinterfragen. Gleichzeitig soll aber auch die Einnahmenseite überprüft werden. Mit einer Steuer-

Teilrevision soll die Möglichkeit von Mehrerträgen in Steuerteilbereichen ausgelotet bzw. ausgeschöpft werden. Es ist nach Bereichen zu suchen, in denen im Ergebnis eine Anpassung der Steuerbelastung erfolgen kann, ohne dass dadurch die steuerliche Attraktivität generell leidet. Ferner soll auch die Optimierung der kantonalen Gebühren systematisch angegangen werden, indem eine vollumfängliche Kostenüberwälzung umgesetzt sowie die Weiterverrechnung von innerbehördlichen Kosten konsequent realisiert wird.

In letzter Konsequenz – wenn die ausgeglichene Rechnung nicht mit einem Aufgaben- und Leistungsverzicht oder mit Mehrerträgen in Steuerteilbereichen und einer Gebührenoptimierung ausgeglichen werden kann – kann eine Überprüfung der Einnahmenseite mittels einer generellen Steuererhöhung angezeigt sein. Der Regierungsrat muss gemäss Kantonsratsbeschluss vom 28. Juni 2012 über die Umsetzung des Massnahmenplans 2011 (RRB Nr. 360/2012 und 448/2012) den Steuerfuss für die kommenden Jahre 2013 und 2014 auf dem heutigen Niveau von 120% der einfachen Steuer belassen. Zuerst sind alle anderen Massnahmen zur Haushaltsentlastung systematisch und fundiert zu überprüfen. Der im interkantonalen und internationalen Umfeld attraktive Steuerfuss garantiert dem Kanton Schwyz weiterhin steuerlich wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Steuerattraktivität ist für den Kanton Schwyz von elementarer Bedeutung.

Das EP14–17 sieht ein systematisches Vorgehen vor, welches die Potenziale zur Haushaltsentlastung auf der

- Aufwandseite mittels einer Aufgaben- und Leistungsverzichtsplanung sowie auf der
- Ertragsseite mittels der Ausschöpfung von Mehrerträgen in Steuerteilbereichen und einer Optimierung der Gebühren

identifiziert, als ganzheitliches Entlastungspaket (bzw. als mehrere Entlastungspakete) beurteilt und schliesslich deren Umsetzung bis zum Jahr 2018 sicherstellt. Gemäss Vorgehensplan in Beschluss Nr. 1195/2012 liegt voraussichtlich bis Anfangs 2014 ein Entlastungspaket bzw. liegen allenfalls mehrere Entlastungspakete vor. Der Zeithorizont für die Umsetzung liegt – abhängig von der Art der Massnahmen – ab 2014 zwischen sechs und maximal 48 Monaten.

Die Realisierung der Entlastungswirkung ist schrittweise geplant. In der Erfolgsrechnung sind Aufwandüberschuss-Limiten von 60 Mio. Franken für das Jahr 2015, 40 Mio. Franken für das Jahr 2016 und 20 Mio. Franken für das Jahr 2017 vorgesehen. Für das Jahr 2014 besteht gemäss § 38 Abs. 1 FHV bereits eine gesetzlich festgelegte Aufwandüberschuss-Limite von 70 Mio. Franken.

Die Anwendung des aufgezeigten Sanierungspfades würde für die Entwicklung der Schwankungsreserve – unter der Annahme, dass die Rechnungswerte den budgetierten Aufwandüberschuss-Limiten entsprechen – folgendes bedeuten:

Jahr	Gemäss VA13/Fipla14-16			Gemäss Sanierungspfad EP14–17	
	V = Voranschlag F = Finanzplan	- = Verlust + = Gewinn	Schwankungs- Reserve in Fr.	Aufwandüberschuss- Limite	Schwankungs- Reserve in Fr.
2013	V	- 100 884 400	320 252 191		
2014	F	- 114 430 700	205 821 491	- 70 000 000	250 252 191
2015	F	- 112 506 900	93 315 591	- 60 000 000	190 252 191
2016	F	- 111 002 900	- 17 688 309	- 40 000 000	150 252 191
2017				- 20 000 000	130 252 191

Beträgt die Schwankungsreserve am 1. Januar 2018 weniger als 100% des Ertrages der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen (Staatsrechnung 2011: 253 Mio. Franken) der abgeschlossenen Rechnung 2016, so ist der Fehlbetrag zulasten der Erfolgsrechnungen 2018 bis spätestens 2022 abzutragen (§ 7 FHG). Mit dem vorliegenden Sanie-

runbspfad muss somit die Schwankungsreserve ab 2018 sukzessiv innert fünf Jahren auf das Niveau gemäss § 7 Abs.1 FHG aufgebaut werden.

§ 56 Eröffnungsbilanz

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens ist eine Eröffnungsbilanz zu erstellen. Das Finanzvermögen ist nach § 46 FHG neu zu bewerten und bei den Aktiven einzustellen (Abs. 1). Das Verwaltungsvermögen wird zum dannzumaligen Restbuchwert in die Anlagebilanz aufgenommen. Erst nach diesem Zeitpunkt wird es nach den Regeln des neuen Gesetzes bewertet und abgeschrieben. Anders als beim Finanzvermögen kommt es damit beim Verwaltungsvermögen nicht zu einer Aufwertung. Beim Finanzvermögen resultiert ein Aufwertungsgewinn, der ungefähr 100 Mio. Franken ausmachen wird (vgl. Ziff. 6.3).

§ 57 Strassenrechnung

Die Spezialfinanzierung Strassenrechnung zählt zum Verwaltungsvermögen und wird gestützt auf § 56 FHG per 1. Januar 2015 zu den Restbuchwerten in die Anlagebilanz übernommen. Da die Finanzlage der Strassenrechnung in den letzten Jahren zusätzliche Abschreibungen ermöglichte, sind die Tiefbauten in der Bilanz bereits heute vollständig abgeschrieben. Mit Inkrafttreten des neuen FHG wären die Tiefbauten per 1. Januar 2015 zum ordentlichen Satz über die Nutzungsdauer abzuschreiben. Da aber mangels Restbuchwert vorerst kein Abschreibungssubstrat vorhanden ist, würden die Abschreibungen in den ersten Jahren zu tief ausfallen, was zu einem zusätzlichen Überschuss in der Strassenrechnung führen würde. Um die Strassenrechnung im gleichen ausgeglichenen Rahmen der letzten Jahre weiterführen zu können, werden die Abschreibungssätze in einer Übergangsfrist von fünf Jahren kontinuierlich auf den neuen ordentlichen Abschreibungssatz gesenkt. Der Regierungsrat wird die Schritte zur Absenkung festlegen.

§ 58 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem neuen FHG werden die bisherige Verordnung über den Finanzhaushalt (FHV) sowie die bisherige Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF-VO) hinfällig und können aufgehoben werden. Die dazu erlassenen Vollzugsverordnungen des Regierungsrates werden von diesem mit der Schaffung des erforderlichen Vollzugsrechts zum neuen Gesetz aufgehoben werden.

§ 59 Änderung bisherigen Rechts

In den §§ 8 Abs. 2, 34 Abs. 3, 49 Abs. 2 Bst. b und 62 Abs. 2 GO-KR wird der Begriff „Staatsrechnung“ durch „Jahresbericht“ ersetzt. Die Rechenschaftsberichte sind neu Teil des Jahresberichts. Zudem ist zusätzlich zum Voranschlag auch der Aufgaben- und Finanzplan zu erwähnen. Gemäss dem neu geschaffenen § 14a GO-KR kann die Staatswirtschaftskommission bei der Beratung des Aufgaben- und Finanzplan eine Delegation der ständigen Kommission des Kantonsrates zur Prüfung hinzuziehen. Damit wird der bisherige § 7 Abs. 3 WOF-VO inhaltlich übernommen. Zudem wird im neuen § 50a GO-KR das Instrument der Erklärung geregelt, welches in § 11 Abs. 2 und 3 FHG im Zusammenhang mit dem Aufgaben- und Finanzplan vorkommt. Der neue § 46a Abs. 1 JV sieht vor, dass die kantonalen Gerichte dem FHG unterstellt sind (vgl. die Ausführungen zu § 2 FHG). In § 46a Abs. 2 JV wird geregelt, dass das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht dem Kantonsrat jährlich eine Übersicht über die Entwicklung der Finanzen und Leistungen, einen Voranschlagsentwurf sowie die Rechnung unterbreiten. Diese drei Elemente werden in den Aufgaben- und Finanzplan, den Voranschlag und in die Jahresrechnung integriert. Für die Erstellung dieser Dokumente können die Gerichte die Unterstützung der Verwaltung beanspruchen. Das Zwangsmassnahmengericht und das Strafgericht werden durch das Kantonsgericht beaufsichtigt (§ 13 Abs. 1 JV). Deren Rechnungslegung ist in jene des Kantonsgerichts integriert. § 46a Abs. 3 JV regelt neu die Ausgabenbewilligungskompetenz der kantona-

len Gerichte. Diese können über ihre eigenen Ausgaben bis auf die Höhe der Kompetenzsumme des Regierungsrates beschliessen.

In der Spitalverordnung vom 22. Oktober 2003, SRSZ 574.110, werden Begriffe angepasst. Die Bezeichnung Verpflichtungskredite und Zusatzkredite werden nicht mehr verwendet. Begriffsanpassungen auf Verordnungsstufe nimmt der Regierungsrat vor.

§ 60 Referendum, Inkrafttreten, Vollzug

Nach § 34 Abs. 2 Bst. a KV unterliegt der Erlass eines Gesetzes dem obligatorischen Referendum, sofern ihm im Kantonsrat nicht wenigstens drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder zustimmen. Wird dieses Quorum erreicht, so gilt das fakultative Referendum (§ 35 Abs. 1 Bst. a KV). Da erst mit der Schlussabstimmung klar ist, welche Referendumsform zu Tragen kommt, sind zwei Referendumsklauseln in den Entwurf des Regierungsrates aufzunehmen. Nach erfolgter Schlussabstimmung wird der Präsident oder die Präsidentin des Kantonsrates feststellen müssen, welche Referendumsklausel gilt.

Da die Haushaltsführung auf ein Kalenderjahr ausgerichtet ist, muss eine Inkraftsetzung zwingend auf den 1. Januar erfolgen. Gegebenenfalls wird der Regierungsrat gewisse Teile des Gesetzes im Hinblick auf die anstehende Budgetierung bereits früher in Kraft setzen.

In § 60 Abs. 3 FHG wird dem Regierungsrat der Vollzug des neuen Gesetzes aufgetragen. Dies schliesst auch den Erlass von Vollzugsverordnungsrecht ein. Über die im Gesetz enthaltenen Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen hinaus, wird der Regierungsrat die Normen des Gesetzes näher ausführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit des Gesetzes ermöglichen. Nicht zulässig ist es dagegen, dass der Regierungsrat gestützt auf § 60 Abs. 3 FHG von den Regelungen des Gesetzes abweicht oder neue Rechtsregeln aufstellt, die im Gesetz selbst keine Grundlage haben.

6. Auswirkungen und Folgen

6.1 Finanzielle und personelle Folgen

Der Erlass des neuen Gesetzes und damit der Harmonisierungsschritt zu HRM2 sind eingebettet in eine umfassende Erneuerung der Haushaltsführung. Weiterentwickelt wird namentlich die Informatik (IT) der Finanzverwaltung. Zu einer Stellenvermehrung wird der Systemwechsel nicht führen.

Aus der Neubewertung der Aktiven resultiert ein Aufwertungsertrag beim Finanzvermögen von rund 100 Mio. Franken, der sich auf eine Erhöhung des Eigenkapitals auswirken wird.

Der Regierungsrat erwartet von den neuen Instrumenten, die das Gesetz bringen wird, eine verbesserte und damit insbesondere auf Wirkungen und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz gerichtete Führung durch die politisch verantwortlichen Stellen.

6.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Bezirke und Gemeinden

Moderne, auf Wirkungen und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Führungsinstrumente liegen im Interesse von Gesellschaft und Wirtschaft. Die Einführung von HRM2 stellt die Vergleichbarkeit der Verwaltungsrechnung des Kantons Schwyz mit den Rechnungen der anderen Kantone (und auch mit den Rechnungen der Bezirke und Gemeinden nach Einführung von HRM2) sicher. Mit der Rechnungslegung unter dem neuen FHG wird die Transparenz erhöht. Die neue Rechnungslegung erlaubt eine präzisere Sicht auf die Vermögens- und Ertragslage.

Für die Bezirke und Gemeinden ist das neue FHG nicht direkt anwendbar. Der Regierungsrat beabsichtigt allerdings, in einem weiteren Schritt dem Kantonsrat die Einführung von HRM2 für die Bezirke und Gemeinden vorzuschlagen.

6.3 Neubewertung der Aktiven

Aus der Neubewertung des Finanzvermögens resultiert ein Aufwertungsgewinn, der rund 100 Mio. Franken betragen wird. Diesen Aufwertungsgewinn will der Regierungsrat – wie bereits kommuniziert – zur teilweisen Ausfinanzierung der Unterdeckung der Pensionskasse des Kantons Schwyz verwenden. Zur Verbesserung der Finanzierung besteht eine bundesrechtliche Verpflichtung gemäss Art. 65 und 72a ff. sowie Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 17. Dezember 2010 (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften) des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982, SR 831.40, BVG. Dem Kantonsrat wird dazu Anfang 2014 die Vorlage zum neuen Pensionskassengesetz unterbreitet.

7. Zusammenhang mit den Volksinitiativen

Mit den Initianten der beiden Volksbegehren „Steuerfuss vor das Volk“ und „Stopp den überbordenden Staatsausgaben“ teilt der Regierungsrat die Sorge um einen gesunden Finanzhaushalt. Der Regierungsrat ist gewillt, alles zu unternehmen, um den Haushalt wiederum ins Gleichgewicht zu führen. Mit der Vorlage des neuen Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt will der Regierungsrat einen wesentlichen Beitrag zu dieser Zielerreichung leisten. Wesentlich sind dabei die Vorgaben im Gesetz zum mittelfristigen Haushaltsausgleich und zur Sicherung einer Schwankungsreserve. Für die Erfüllung der im Gesetz enthaltenen Vorgabe, bis zum 1. Januar 2018 das strukturelle Defizit zu beseitigen, sind weitere Massnahmen der Haushaltsentlastung unabdingbar. In diesem Zusammenhang hat das Finanzdepartement Exponenten des Kantonsrates, der Staatswirtschaftskommission und der Parteien Ende 2012 zu einer gemeinsamen Besprechung des weiteren Vorgehens eingeladen. Auch diese Massnahmen stehen im Dienste der mit den Initianten verfolgten Ziele. Die in den Initiativen konkret formulierten Instrumente erscheinen allerdings weniger als die in der Gesetzesvorlage angeführten Instrumente geeignet, die Zielsetzung einer gesunden und ernsthaften Haushaltsführung zu erreichen. Erfahrungen in anderen Gemeinwesen haben gezeigt, dass eine Unterwerfung von Steuerfuss und Voranschlag unter das Referendum eine gesunde Finanzpolitik kaum fördern. Längere budgetlose Phasen, wie sie etwa im Kanton Zürich mehrmals bestanden, tragen wenig zu einem sparsamen Haushalt bei. Notwendige finanzpolitische Entscheide sind zu treffen und nicht aufzuschieben. Zudem trägt die Initiative „Stopp den überbordenden Staatsausgaben“ aus Sicht des Regierungsrates den tatsächlichen Gegebenheiten eines kantonalen Haushaltes zu wenig Rechnung. Der vollständige Ausschluss eines negativen Cash Flows lässt sich in der Laufenden Rechnung bzw. der Erfolgsrechnung weder realisieren noch ist er sachlich erforderlich. Ein beträchtlicher Teil der Verpflichtungen des Kantons sind von den Kantonsbehörden nicht beeinflussbar. Leistungen hat der Kanton nicht wenige aufgrund der vom Volk beschlossenen Gesetze zu erbringen. Die Leistungserbringung ist nicht von einem bewilligten Steuerfuss oder von einem positiven Cash Flow abhängig.

8. Parlamentarischer Vorstoss

Die SVP-Fraktion des Kantonsrates verlangte im Postulat P 20/10 einerseits, dass der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit nicht negativ sein darf und mittels Geldflussrechnung nachzuweisen ist. Abweichungen seien nur temporär zum Abbau von überschüssiger Liquidität möglich. Grundsätzlich dürfte also der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit in keinem Rechnungsjahr negativ sein. Mit dieser Vorgabe wird der Regierungsrat in seiner Haushaltstätigkeit zu stark eingeschränkt. Unter Umständen wäre er nicht mehr in der Lage, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendigen Auslagen zu tätigen. Zudem wird bei einer mittelfristigen Ausgeglichenheit der Erfolgsrechnung die Geldflussrechnung wohl ebenfalls mittelfristig ausgeglichen sein. Deshalb ist auf die Umsetzung der Forderung betreffend Geldfluss im Postulat zu verzichten.

Die weiteren Forderungen des Postulats P 20/10, das Eigenkapital habe die Defizite des Vorschlages und der Finanzplanjahre zu decken, müsse stets positiv sein und mindestens 200 Mio. Franken betragen, können jedoch grundsätzlich erfüllt werden. § 7 FHG sieht nämlich vor, dass für jedes Rechnungsjahr eine Schwankungsreserve bzw. ein Mindesteigenkapital gesichert sein muss. Es wird davon abgesehen, einen konkreten Betrag zu nennen, da dieser in den Fällen einer starken Geldentwertung oder einem massiven Rückgang des Preisniveaus nicht mehr angemessen wäre bzw. kaum mehr gesichert werden könnte. Deshalb wird die Höhe des Mindesteigenkapitals abstrakt umschrieben. Der Ertrag der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuer von natürlichen Personen (§ 7 Abs. 1 FHG) betrug im Jahr 2007 Fr. 199 238 242.-- und stieg bis ins Jahr 2011 auf Fr. 252 857 026.-- an. Somit kommt die Umschreibung des Mindesteigenkapitals in § 7 Abs. 1 FHG der Forderung des Postulats von 200 Mio. Franken aktuell relativ nahe. Die Anliegen im Postulat betreffend minimales Eigenkapital werden daher im Grundsatz umgesetzt. Das Postulat P 20/10 kann damit als erledigt abgeschrieben werden.

9. Behandlung im Kantonsrat

Mit dem vorgeschlagenen Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt sind keine unmittelbaren finanziellen Folgen verbunden, weshalb die Ausgabenbremse im Sinne von § 73 Abs. 3 Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, nicht anwendbar ist. Das Gesetz gilt damit als angenommen, wenn sich in der Schlussabstimmung eine Mehrheit der Stimmenden für dessen Annahme ausspricht (einfache Mehrheit).

Vereinigt das Gesetz in der Schlussabstimmung bei Zustimmung des Kantonsrates weniger als drei Viertel der Stimmen der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder, so unterliegt das Gesetz dem obligatorischen Referendum (§ 34 Abs. 2 Bst. a KV). Wird das Gesetz von einer Mehrheit von wenigstens drei Vierteln der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates beschlossen, so wird es dem fakultativen Referendum unterstellt (§ 35 Abs. 1 Bst. a KV).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen und das Postulat P 20/10 als erledigt abzuschreiben.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber