



2015/xxx

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

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

vom 15. Dezember 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	5
2	Ausgangslage, Zielsetzung und Änderungsbedarf	7
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Parlamentarische Vorstösse	8
2.3	Zielsetzung des Programms „Stärkung der finanziellen Steuerung“	8
2.4	Änderungen der rechtlichen Grundlagen.....	11
2.4.1	Teilrevision der Kantonsverfassung	11
2.4.2	Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes.....	12
2.4.3	Weiterer Änderungsbedarf	13
3	Schwerpunkte der Vorlage.....	14
3.1	Optimierung des Steuerungsmodells	14
3.2	Die neue Schuldenbremse.....	15
3.2.1	Mittelfristiger Ausgleich	16
3.2.2	Schutz des Eigenkapitals.....	17
3.2.3	Steuerung der Investitionsrechnung.....	17
3.2.4	Abbau des Bilanzfehlbetrags aus der Revision der Pensionskasse	18
3.2.5	Ausweis der Nettoverschuldung.....	18
3.2.6	Verantwortlichkeiten	18
3.2.7	Proportionale Kürzungen	18
3.2.8	EXKURS: Geprüfte alternative Modelle von Schuldenbremsen	19
3.2.9	Vorteile der vorgeschlagenen Schuldenbremse.....	21
3.3	Der Aufgaben- und Finanzplan	21
3.3.1	Vierjähriger Aufgaben- und Finanzplan als neues Planungsinstrument.....	21
3.3.2	Steuerungsmöglichkeiten des Landrates (AFP-Antrag).....	22
3.3.3	Abstimmung des AFP mit bestehenden Instrumenten.....	23
3.3.4	Integrale Planung von Erfolgs- und Investitionsrechnung.....	23
3.3.5	Budget.....	24
3.3.6	Globalbudget	25
3.3.7	Planungsprozess	25
3.3.8	Generelle Aufgabenüberprüfungen.....	25
3.4	Unterjährige Steuerung / Steuerungsbericht	26
3.4.1	Kreditsperre	26
3.4.2	Nachtragskredite.....	27
3.4.3	Kreditüberschreitungen.....	27

3.4.4	Kreditübertragungen auf das nächste Jahr	29
3.4.5	Verzicht auf Kreditverschiebung in der Erfolgsrechnung	29
3.5	Verwaltungsinterne Steuerung	29
3.5.1	Leistungsaufträge	29
3.5.2	Interne Verrechnungen	30
3.5.3	Kosten- und Leistungsrechnung	30
3.6	Ausgabenrecht.....	31
3.6.1	Allgemeines	31
3.6.2	Voraussetzungen für eine Ausgabe	32
3.6.3	Ausgabenbewilligung	32
3.6.4	Neue und gebundene Ausgaben	33
3.6.5	Bestimmung der Ausgabenhöhe	33
3.6.6	Zuständigkeiten für Ausgabenbewilligungen	33
3.7	Berichterstattung und Rechnungslegung	35
3.7.1	Jahresbericht	35
3.7.2	Jahresrechnung	36
3.7.3	Bilanz und Eigenkapitalnachweis	36
3.7.4	Fonds und Spezialfinanzierungen	37
3.8	Kompetenzordnung	38
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Revisionsvorlagen	40
4.1	Erläuterungen zu den Änderungen der Kantonsverfassung	40
4.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes.....	41
4.3	Erläuterungen zu den Änderungen des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats)	64
4.4	Erläuterungen zur Aufhebung der Landratsbeschlüsse betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion.....	66
5	Auswirkungen	66
5.1	Finanzielle Auswirkungen	66
5.2	Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	67
5.3	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	67
5.4	Auswirkungen auf die Gemeinden	68
5.5	Regulierungsfolgenabschätzung	68
6	Ergebnis der Vernehmlassung	68
6.1	Eingegangene Stellungnahmen	68
6.2	Auswertung der Stellungnahmen	68
6.2.1	Übersicht über die zentralen Anliegen der Parteien	68

6.2.2	Schuldenbremse.....	73
6.2.3	Ausgabenkompetenzen	73
6.2.4	Aufgaben- und Finanzplan.....	74
6.2.5	Finanz(haushalts)rechtliche Prüfung.....	74
6.2.6	Globalbudget	75
6.2.7	Kreditsperre	75
6.2.8	Interne Verrechnungen, Kosten- und Leistungsrechnung	75
6.2.9	Rechnungslegung.....	75
7	Parlamentarische Vorstösse	76
7.1	Parlamentarische Vorstösse zum Steuerungsmodell	78
7.2	Parlamentarische Vorstösse zu Aufgaben- und Finanzplan und Budget	83
7.3	Parlamentarische Vorstösse zum Ausgabenrecht.....	94
7.4	Parlamentarische Vorstösse zur Rechnungslegung.....	97
7.5	Parlamentarische Vorstösse zur Kompetenzordnung.....	102
8	EXKURS: Landratsvorlage 2014-348 betreffend Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“; Gegenvorschlag	104
8.1	Formulierte Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“	104
8.2	Beurteilung der Verfassungsinitiative	105
8.3	Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative	106
8.4	Verlängerung der Behandlungsfrist von Initiative und Gegenvorschlag.....	107
8.5	Weiteres Vorgehen betreffend dieser Landratsvorlage, Verfassungsinitiative und Gegenvorschlag	108
9	Antrag	108
	Landratsbeschluss	110
	Anhänge	112

1 Zusammenfassung

Seit 2009 besteht ein Ungleichgewicht im Staatshaushalt, das primär auf Aufwandsteigerungen in den vergangenen Jahren zurückzuführen ist. Der Kanton gibt mehr Geld aus, als er einnimmt. Der Regierungsrat ist entschlossen, das Haushaltsdefizit zu beseitigen, die Finanzen zu verbessern und dauerhaft zu stabilisieren.

Mit seiner Finanzstrategie 2016-2019 will er das Haushaltsdefizit beseitigen. Die Strategiemassnahmen werden in der Legislatur 2016-2019 mit höchster Priorität umgesetzt. Ziel ist es, bis 2019 den Haushalt auszugleichen und die Neuverschuldung zu reduzieren.

Eine dauerhafte Stabilisierung kann nur erreicht werden, wenn zusätzlich die Steuerung der Kantonsfinanzen verbessert wird. Das Programm zur „Stärkung der finanziellen Steuerung“ (StäfiS) verfolgt genau dieses Ziel. StäfiS beinhaltet keine Sparmassnahmen. Es wird damit die finanzpolitische Gesamtsteuerung auf eine neue Basis gestellt. Für den Regierungsrat ist dies genauso prioritär wie die erfolgreiche Umsetzung der Finanzstrategie.

Die Kernelemente von StäfiS sind der Aufgaben- und Finanzplan (AFP), die optimierte Berichterstattung, das totalrevidierte Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und die Schuldenbremse.

Der Landrat erhält mit dem auf vier Jahre ausgerichteten AFP ein aussagekräftiges Planungsinstrument für die mittelfristige Steuerung. Aufgaben und Finanzen der Dienststellen werden darin zusammengeführt, transparent ausgewiesen und auf die strategischen Vorgaben im Regierungsprogramm ausgerichtet. Regierungsprogramm und AFP werden eng verknüpft. Die mittelfristige Planung und Steuerung der Aufgaben in Verbindung mit den Finanzen ersetzt die kurzfristig orientierte Budgetsteuerung. Sach- und Finanzpolitik werden besser aufeinander abgestimmt, indem Finanzierung und finanzielle Auswirkungen der Sachgeschäfte von der Planung in der Dienststelle bis zum Entscheid des Landrats integriert werden (müssen). Die regelmässige Überprüfung von Aufgaben und Finanzen tritt an die Stelle der bisher kurzfristig aus finanzieller Not geborenen Entlastungs- und Sparpakete. Der erste AFP für die Jahre 2017 – 2020 soll im 4. Quartal 2016 vom Landrat beschlossen werden und somit ab 1. Januar 2017 Gültigkeit erlangen.

Abgestimmt auf den AFP wird die Berichterstattung zur integralen Rechenschaftsablage weiterentwickelt und dem Landrat in Form des neu konzipierten Jahresberichts vorgelegt. Der Jahresbericht wird ausgewählte Elemente des heutigen Geschäftsberichts, die Jahresrechnung mit einer verbesserten Bilanz, welche die bisherigen Zweckvermögen beinhalten wird sowie weitere Elemente enthalten, welche die Transparenz der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage erhöhen. Der Eigenkapitalnachweis wird dem Landrat eine verständlichere und transparente Übersicht über die Eigenkapitalverhältnisse bieten.

Das geltende FHG hat sich seit der Inkraftsetzung vor 30 Jahren zum unübersichtlichen Konglomerat von Bestimmungen entwickelt. Es ist nicht mehr möglich, den Finanzhaushalt auf dieser Basis nachhaltig zu steuern. Der Regierungsrat hat deshalb eine Totalrevision des FHG durchgeführt. Er hat dabei Anliegen von 18 parlamentarischen Vorstössen zum Finanzhaushaltsrecht berücksichtigt, die mit dieser Vorlage zur Abschreibung beantragt werden. Inhalt und Struktur des neuen FHG orientieren sich an der Praxis in anderen Kantonen. Es ist verständlich formuliert, systematisch vereinfacht sowie auf das Grundlegende und Wesentliche reduziert. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das totalrevidierte FHG der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen.

Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung werden im neuen FHG und der dazugehörigen Verordnung stufengerecht für Landrat, Regierungsrat, Direktionen und Dienststellen geregelt. Es gibt keine grundlegende Kompetenzverschiebung zwischen Landrat und Regierungsrat. Die Kompetenzordnung wird aber neu justiert.

Die Verbindlichkeit des vom Landrat beschlossenen Budgets wird durch strengere Regelungen erhöht. Es ist nicht mehr möglich, ohne Beschluss des Regierungsrates einen Budgetkredit zu überschreiten. Bei einer Kreditüberschreitung muss dem Landrat ein Nachtragskredit beantragt werden. Ausnahmen davon sind nur noch im Rahmen der klar und restriktiv geregelten Kompetenzen des Regierungsrates erlaubt. Die Prozesse zur Ausgabentätigung werden klar geregelt. Budgetkredite dürfen nicht mehr einfach ohne weiteres ausgegeben werden. Vielmehr wird jede Ausgabe neben einer Rechtsgrundlage und einem Budgetkredit, eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs benötigen. Für jede Ausgabe werden Verantwortung und Kompetenz klar zugeteilt, was dem Regierungsrat und dem Landrat eine stärkere finanzielle Steuerung ermöglicht.

Der Regierungsrat erhält im Rahmen des vom Landrat beschlossenen Budgets mehr Ausgabenkompetenzen, vergleichbar mit Regelungen anderer Kantone. Der Regierungsrat ist neu verpflichtet, Ausgaben auch im eigenen Kompetenzbereich im Einzelfall zu bewilligen. Jede Ausgabe soll künftig - wie es die Verfassung schon heute vorschreibt - auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit hin geprüft werden, bevor sie getätigt wird.

Gestützt auf die klaren Regeln des neuen FHG wird es den Kommissionen des Landrats und der Finanzkontrolle besser möglich sein, die Einhaltung der finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben durch Regierungsrat, Direktionen und Dienststellen zu beaufsichtigen.

Die Planung von Aufgaben und Finanzen erfolgt innerhalb der Leitplanken der neu ausgestalteten Schuldenbremse. Sie gibt den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Regierungsrates und des Landrats verbindlich vor. Die Schuldenbremse setzt beim mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung an, gibt den Mindestbestand an Eigenkapital vor und sorgt für einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen. Die Vorgaben der Schuldenbremse und die Vorgabe für den Abbau des Bilanzfehlbetrags aus der Revision der Pensionskasse sollen die Schulden reduzieren und längerfristig begrenzen.

Die Verankerung der Grundsätze der neuen Schuldenbremse in der Kantonsverfassung ist ein weiteres Kernelement des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Die Teilrevision der Kantonsverfassung regelt gleichzeitig die Ausgabenkompetenzen von Regierung und Parlament, den AFP und die Berichterstattung. Diese Verfassungsänderungen sollen der Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung gegenüber gestellt werden.

Die parlamentarische Beratung dieser Vorlage sowie der Verfassungsinitiative und des Gegenvorschlags ist für das erste Halbjahr 2016 vorgesehen, so dass die Volksabstimmung darüber am 25. September 2016 durchgeführt werden kann. Wenn die ambitionöse Terminplanung eingehalten wird, kann die Inkraftsetzung wie geplant auf den 1. Januar 2017 erfolgen.

Die Totalrevision des FHG ist nur möglich, wenn an der Urne dem Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative zugestimmt wird. Wenn die Verfassungsinitiative angenommen wird, fehlt dem totalrevidierten FHG die verfassungsmässige Grundlage. In den gesetzlichen Übergangsbestimmungen wird deshalb festgelegt, dass die Totalrevision nur in Kraft treten kann, wenn das Volk den vom Landrat beschlossenen Gegenvorschlag annimmt.

Wird die Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung an der Urne angenommen, so müssen im totalrevidierten FHG insbesondere die Bestimmungen über die Schuldenbremse und die Ausgabenbewilligungen überarbeitet und dem Landrat erneut zum Beschluss vorgelegt werden. In diesem Fall müsste ebenfalls darüber entschieden werden, ob eine zweite Volksabstimmung über die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Ausgabenkompetenzen, zum AFP und zur Berichterstattung durchgeführt werden soll. Das Volk würde dann in kurzer Frist zweimal zu finanzrechtlichen Änderungen in der Kantonsverfassung an die Urne berufen. Die Inkraftsetzung des neuen Regelwerks würde sich unabhängig davon zeitlich verzögern, was im Hinblick auf die nötige verbesserte Steuerung von Aufgaben und Finanzen nicht optimal wäre.

2 Ausgangslage, Zielsetzung und Änderungsbedarf

2.1 Ausgangslage

Der finanziellen Steuerung des Kantons Basel-Landschaft liegt ein veraltetes Instrumentarium zugrunde. Das heute geltende Finanzhaushaltsrecht basiert auf einem unübersichtlichen Konglomerat von Bestimmungen verschiedener Rechtsstufen, das über die vergangenen dreissig Jahre gewachsen ist. In dieser Zeit wurden zwar bei Bedarf einzelne Aspekte punktuell ergänzt, eine umfassende und systematische Überarbeitung hat aber nie stattgefunden.

Planung und Steuerung sind heute von einer kurzfristigen Budget-Optik geprägt, was eine strategische Ausrichtung und integrale Führung von Aufgaben und Finanzen über einen mittelfristigen Zeithorizont durch den Landrat verunmöglicht. Die Haushaltsdisziplin ist unbefriedigend geworden und die Regelungen bezüglich Ausgabenverantwortung sind unklar.

Die Defizitbremse ist ebenfalls nur kurzfristig auf ein Jahr ausgerichtet und lässt konjunkturellen Gegebenheiten unberücksichtigt. Es fehlt der Anreiz, in wirtschaftlich guten Zeiten eine restriktive Ausgabenpolitik anzustreben und Eigenkapital für wirtschaftlich schwierigere Zeiten aufzubauen. Das Risiko ist gross, dass in einer Rezession als Folge sinkender (Steuer-)Erträge die Ausgaben heruntergefahren oder die Steuern erhöht werden müssen. Es besteht auch die Gefahr, dass auf politischer Ebene Wege gesucht werden, die Defizitbremse zu umgehen. In rezessiven Phasen haben Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen eine zusätzliche dämpfende Auswirkung auf die regionale Wirtschaft. Damit besteht die Gefahr eines Widerspruchs zur verfassungsmässigen Vorgabe, den Kantonshaushalt konjunkturgerecht zu führen (vgl. § 129 Absatz 1 KV).

Trotz den in den vergangenen Jahren kurzfristig aus finanzieller Not geborenen Sparpaketen (GAP, Entlastungspaket 12/15) besteht seit 2009 ein Ungleichgewicht im Staatshaushalt. Dies ist der Beleg dafür, dass eine verstärkte Haushaltsdisziplin und eine Verbesserung der finanziellen Steuerung unverzichtbar sind, um dem Kanton für künftige Entwicklungen wieder finanziellen Handlungsspielraum zu verschaffen.

Der Regierungsrat ist entschlossen, das bestehende Haushaltsdefizit mit der Finanzstrategie 2016–2019 nachhaltig zu beseitigen. Es handelt sich dabei nicht um ein einmaliges und zeitlich befristetes Sparpaket. Mit der Strategie wird ein kontinuierlicher Prozess eingeleitet. Der Regierungsrat wird dem Landrat mit jedem künftigen Budget auch Massnahmen unterbreiten, damit Aufgaben und Finanzen jeweils über einen Planungszeitraum von vier Jahren ins Gleichgewicht gebracht werden können.

Zusätzlich ist es jetzt an der Zeit, die finanzielle Steuerung auf eine neue Basis zu stellen. Der Regierungsrat hat deshalb im Rahmen von StäfiS eine konzise Neufassung des Finanzhaushaltsrechtes vorgenommen mit dem Ziel, die finanzielle Steuerung im Kanton nachhaltig zu stärken. Nebst der Weiterentwicklung der Defizitbremse soll die Finanzplanung mit der Einführung eines vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanes auf einer neuen Basis erfolgen, die einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz begünstigt. Mit den Verbesserungen im Bereich der Rechnungslegung und der Berichterstattung wird der Regierungsrat künftig umfassend Rechenschaft über seine Geschäftstätigkeit ablegen und die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Kantons transparent ausweisen.

Die Kantonsfinanzen werden aber mit den neuen Gesetzesgrundlagen nicht automatisch besser. Dafür braucht es den politischen Willen von Regierung und Parlament. Für den Landrat und den Regierungsrat ist das Budget für die kurzfristige Steuerung des Finanzhaushalts das wichtigste Führungsinstrument. Die Erfahrung zeigt aber, dass der Finanzhaushalt im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses nicht dauerhaft verbessert und in die richtige Richtung gesteuert werden kann. Zum Zeitpunkt der Budgetierung sind wesentliche Aufwandsposten nicht mehr oder nur beschränkt

veränderbar. Während der Budgetierung sind somit lediglich kurzfristige Anpassungen möglich, deren Wirkung oft rasch verpufft.

Mit der Einführung des AFP wird der Fokus jetzt auf die mittelfristige Steuerung von Aufgaben und Finanzen gelegt. Dabei ist die Verknüpfung von Sach- und Finanzpolitik für Politik und Verwaltung eine grosse Herausforderung. Die Finanzen des Kantons werden vor allem durch die politischen Entscheide über die einzelnen Sachgeschäfte beeinflusst. Der Landrat muss in Kenntnis der Finanzierbarkeit und der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Geschäfte entscheiden können. Dies setzt voraus, dass die Dienststellen bereits im Rahmen der Vorbereitung ihrer Geschäfte Finanzierung und finanzielle Auswirkungen analysieren und die Vorlagen mit einem transparenten Preisschild versehen, damit der Landrat in Kenntnis der finanziellen Auswirkungen entscheiden und steuern kann.

Mit den klaren Gesetzesbestimmungen werden die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Umgang mit den Staatsfinanzen deutlich verbessert. Die finanzielle Führung durch Landrat und Regierungsrat wird gestärkt. Mittel- bis langfristig ist eine Effizienzsteigerung bei der Mittelverwendung zu erwarten, wenn Sach- und Finanzpolitik besser aufeinander abgestimmt werden als bisher. Beim Entscheid über Sachgeschäfte können Finanzierbarkeit und finanzielle Auswirkungen systematisch mit berücksichtigt werden.

2.2 Parlamentarische Vorstösse

Der Landrat hat in den letzten Jahren zahlreiche Vorstösse zum Finanzrecht überwiesen. Diese wurden im Zuge der Totalrevision des Finanzhaushaltsrechtes geprüft und bei den Revisionsarbeiten wo sinnvoll berücksichtigt. Insgesamt werden hiermit 18 Vorstösse zur Abschreibung beantragt. Die Beantwortung der einzelnen Vorstösse erfolgt in Kapitel 7.

2.3 Zielsetzung des Programms „Stärkung der finanziellen Steuerung“

Oberstes Ziel der vorliegenden Revisionsvorlage und des zugrundeliegenden Programms ist die Stärkung der finanziellen Steuerung. Von März bis Juni 2013 wurde eine Analyse der finanziellen Steuerung des Kantons vorgenommen. Die dabei identifizierten Handlungsfelder bildeten die Ausgangslage für den Start des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung.

Der Regierungsrat verfolgt die folgenden fünf Wirkungsziele:

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

Mit dem im April 2014 verabschiedeten Konzeptpapier hat der Regierungsrat die Revisionschwerpunkte zur Kenntnis genommen, die Festlegungen für die weiteren Arbeiten beschlossen und die Finanz- und Kirchendirektion mit der Umsetzung beauftragt. Die bestehenden Führungsinstrumente sollen inhaltlich optimiert, durch zusätzliche Elemente erweitert und besser aufeinander abgestimmt werden.

Die folgende Tabelle zeigt zusammenfassend auf, mit welchen Massnahmen die Wirkungsziele erfüllt und die finanzielle Steuerung gestärkt werden soll:

Ziel 1: Stärkung der mittelfristigen Steuerung der Finanzen in Verbindung mit den Leistungen	
Einführung einer revidierten und stärker wirkenden Schuldenbremse	<p>Die Verankerung der Grundsätze der Schuldenbremse in der Verfassung erhöht ihre Verbindlichkeit.</p> <p>Klare Vorgaben zur Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs und zum Schutz des Eigenkapitals.</p> <p>Restriktive Ausnahmeregelung zur Vorgabe des mittelfristigen Ausgleichs. Ausnahmen bedürfen einer Zweidrittelmehrheit des Landrates.</p> <p>Gesetzliche Verankerung des Vorrangs von Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen im Sanierungsfall.</p> <p>Keine Möglichkeit für Ausnahmen bei der Sicherung des Eigenkapitals (lediglich Fristerstreckung möglich).</p> <p>Festlegung des maximalen Investitionsvolumens für die nächsten vier Jahre in Abhängigkeit zur Finanzlage.</p> <p>Verpflichtung der Direktionen, der Landeskantlei und der übrigen Behörden, sich im Verhältnis zu ihrem Gesamtaufwand sowie im Rahmen ihres Handlungsspielraumes proportional an den Massnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse zu beteiligen.</p>
Optimiertes Steuerungsmodell	<p>Durchgängiges Konzept zur finanziellen Steuerung des Kantons.</p> <p>Verankerung des Controllings als zentrales Instrument zur Steuerung der staatlichen Tätigkeiten und Definition als Führungsaufgabe der Linienvorgesetzten.</p>
Neuer Aufgaben- und Finanzplan über 4 Jahre	<p>Zusammenführung der Planungsgrundlagen und –entscheide in einer Mittelfristplanung unter Verbindung von Aufgaben und Finanzen.</p> <p>Einheitliche Struktur des Budgets und der daran anschliessenden Planjahre.</p> <p>Einstellung strategischer Massnahmen in den AFP (pro Dienststelle).</p> <p>Mittelfristplanung via AFP ermöglicht mehr Transparenz und eine strategische Steuerung des Mitteleinsatzes.</p>
Verstärkter Einfluss des Landrats auf die Mittelfristplanung	<p>Informationsgewinn durch mittelfristige Darstellung der Aufgaben und der Finanzen.</p> <p>Bessere Grundlagen, um strategische Entscheide fällen zu können.</p> <p>Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Mittelfristplanung mittels neuem AFP-Antrag.</p> <p>Kenntnisnahme der Planungsrichtlinien durch die Finanzkommission mit dem Ziel eines Planungsdialoges.</p>
Investitionsplanung als Teil des AFP	<p>Integrale Planung von Erfolgs- und Investitionsrechnung im AFP.</p> <p>Festlegung des maximalen Investitionsvolumens durch den Regierungsrat im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad.</p>
Ziel 2: Förderung des wirtschaftlichen Handelns auf allen Ebenen des Kantons	
Anpassung der Ausgabenkompetenzen	<p>Neuregelung und Erhöhung der Ausgabenkompetenzen für Regierungsrat und Landrat gewährleistet, dass Finanzentscheide stufengerecht gefällt werden.</p>

Aufwertung der Wirtschaftlichkeitsrechnung	Gesetzliche Verankerung der Wirtschaftlichkeitsrechnung (mit Einschluss von Wirtschaftlichkeitsvergleichen) vor der Bewilligung bedeutender Ausgaben.
Stärkung der unterjährigen Steuerung	Dank quartalsweiser Steuerungsberichte wird die Transparenz erhöht, und die Handlungsoptionen des Regierungsrates werden erweitert. Mit der Kreditsperre erhält der Regierungsrat ein neues Instrument als kurzfristige Notmassnahme zur Einhaltung der Schuldenbremse.
Verstärkung und Klärung des Nachtragskreditwesens	Jede Budgetüberschreitung braucht einen Nachtragskredit durch den Landrat. Ausnahmen vom Nachtragskredit bilden die klar und restriktiv definierten Kompetenzen des Regierungsrates zur Kreditüberschreitung. Verstärkung der Budgetbindung, da keine Budgetüberschreitungen durch die Dienststellen ohne mindestens einen Antrag an den Regierungsrat möglich sind. Zeitnahe Information der zuständigen Kommission des Landrates über Kreditüberschreitungen. Kreditübertragungen sind nur noch für projektbedingte Verzögerungen zulässig und sind vom Regierungsrat zu beschliessen.
Positionierung der Ausgabenbewilligung als zentrales Element der Ausgabenpolitik	Für jede Ausgabe gibt es eine verantwortliche Person und eine stufengerechte Ausgabenbewilligung. Dies stärkt die Verantwortlichkeit im Bereich der Ausgaben disziplin.
Verstärkung des Lebenszyklusansatzes bei Ausgabenentschlüssen über Investitionen	Bei den Wirtschaftlichkeitsprüfungen wie auch im Rahmen der finanzhaushaltsrechtlichen Prüfung sind neu auch die Lebenszykluskosten zu würdigen. Bei Investitionen sollen die damit verbundenen Folgekosten besser ausgewiesen werden.

Ziel 3: Periodische Überprüfung von Aufgaben, Leistungen und Wirkungen

Generelle Aufgabenüberprüfung	Gesetzliche Verankerung der generellen Aufgabenüberprüfung. Vorgaben zur Überprüfung erfolgen im Rahmen des Regierungsprogramms und des AFP.
--------------------------------------	---

Ziel 4: Konsolidierung und Modernisierung der rechtlichen Grundlagen

Neu strukturiertes Finanzhaushaltsrecht	Klärung von offenen Fragen und Unsicherheiten zum Finanzrecht erlaubt klarere Prozesse, raschere Entscheide und administrative Vereinfachungen.
Klare Abgrenzung von Kreditrecht und Ausgabenrecht	Der Budgetbeschluss erlaubt nicht automatisch das Budget zu belasten. Jede Ausgabe braucht künftig eine Ausgabenbewilligung durch die zuständige Instanz. Klare Rechtsgrundlagen im Bereich des heute aufwändig zu handhabenden Ausgabenrechts in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die neuere Praxis der Kantone. Trennung von Kreditrecht (Budget, Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen) und Ausgabenrecht (Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben,

	neue und gebundene Ausgaben, Ausgabenbewilligungen, Finanzreferendum).
Klarere Regeln rund um Ausgabenbewilligungen	Grundregeln werden auf Gesetzesebene verankert (neu/gebunden; einmalig/wiederkehrend; Berechnung der Gesamtausgabe).
Klärungen im Staatsbeitragsrecht	Neu wird unterschieden zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen, was die Transparenz über die Mittelverwendung im Transferbereich erhöht und ein zweckmässiges Controlling ermöglicht.
Einnahmenverzichte	Durch Einnahmenverzichte können dem Kanton wesentliche Mittel entgehen. Das neue FHG stellt klar, dass Einnahmenverzichte wie Ausgaben zu behandeln und durch das zuständige Organ zu beschliessen sind.

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

Neue Berichterstattung/Rechenschaftsablage	Gestärkte Rechenschaftsablage des Regierungsrats gegenüber dem Landrat durch einen Jahresbericht mit Bericht über die Geschäftstätigkeit und Jahresrechnung Saubere Abstimmung der Berichterstattung mit dem AFP.
Klare Regeln bei Zweckvermögen	Finanzrechtliche Differenzierung zwischen Fonds und Spezialfinanzierung mit entsprechender gesetzlicher Verankerung. Regelung des Zeitpunkts der Ausgabenbewilligung bei Fonds resp. Spezialfinanzierungen.
Optimierte Handbücher	Neustrukturierung Handbuch des Finanz- und Rechnungswesens, Integration von Verordnungserläuterungen, Offenlegungspflichten und weiterem (geplant). Neues Controllinghandbuch (geplant).

Tabelle 1: Stärkung der finanziellen Steuerung

2.4 Änderungen der rechtlichen Grundlagen

2.4.1 Teilrevision der Kantonsverfassung

Auf Ebene der Kantonsverfassung wurde Revisionsbedarf bei den Ausgabenkompetenzen sowie den Planungs- und Steuerungsinstrumenten festgestellt. Zudem will der Regierungsrat die Grundzüge der neu ausgestalteten Schuldenbremse auf Verfassungsebene verankern.

Eine weitergehende Verfassungsänderung fordert die formulierte Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“. Der Regierungsrat hat dem Landrat einen Gegenvorschlag zu dieser Initiative überwiesen (vgl. Landratsvorlage Nr. [2014-348](#) vom 21. Oktober 2014).

Der Regierungsrat hat am 5. Mai 2015 die Vorlage betreffend Verlängerung der Behandlungsfrist von Initiative und Gegenvorschlag an den Landrat überwiesen. Ziel der Fristverlängerung ist eine gleichzeitige Behandlung der Vorlage [2014-348](#) und der vorliegenden StäfiS-Vorlage im Landrat. Da beide Vorlagen Verfassungsänderungen vorsehen, sollen beide am gleichen Tag – geplant ist der 25. September 2016 - der Volksabstimmung unterbreitet werden. Der Regierungsrat will wenn möglich verhindern, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zweimal zu finanzrechtlich bedingten Verfassungsänderungen an die Urne gerufen werden müssen – einmal wegen der Verfas-

sungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung und einmal wegen der vorliegenden Teilrevision der Kantonsverfassung.

Im Zuge der Modernisierung der Finanzhaushaltsgesetzgebung werden zudem neue Begrifflichkeiten (Budget, Aufgaben- und Finanzplan, Jahresbericht, Jahresrechnung) eingeführt. Diese machen formale Anpassungen der Kantonsverfassung notwendig.

2.4.2 Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes

Das Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Basel-Landschaft (FHG) stammt aus dem Jahr 1987 und ist damit eines der ältesten geltenden Finanzhaushaltsgesetze in der Schweiz. Während die meisten Kantone ihre FHG in den letzten zwanzig Jahren totalrevidiert haben – einige Kantone sogar wiederholt – durchlief das Baselbieter FHG bisher zehn Teilrevisionen und gleicht heute einem Flickenteppich. Die Normstruktur ist unübersichtlich geworden und muss vereinfacht werden. Die Vollzugsgesetzgebung soll mit der Revision transparenter und damit leichter anwendbar werden. Zudem werden 18 hängige parlamentarische Vorstösse, die das Finanzhaushaltsrecht betreffen, in dieser Vorlage behandelt.

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

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

Zwei eng mit dem Finanzhaushaltsrecht verbundene Bereiche werden in dieser Vorlage nicht vertieft. Die Thematik des Beteiligungscontrollings wird in einem besonderen PCG-Gesetz geregelt werden. In dieser Vorlage wird mit § 57 E-FHG¹ nur eine Grundsatzbestimmung zu den Beteiligungen aufgenommen, die allenfalls mit dem erwähnten PCG-Gesetz gestrichen oder ergänzt werden kann.

Desgleichen wird im Rahmen dieser Vorlage auf eine umfassende Revision des Staatsbeitragsrechts verzichtet. Diese wurde vom Regierungsrat als wichtig und dringlich erachtet. Er hat beschlossen, in der Legislatur 2016-2019 ein neues Staatsbeitragsgesetz auszuarbeiten und dem Landrat zum Beschluss vorzulegen. Die umfangreichen und – angesichts vieler von Staatsbeiträgen Betroffenen – politisch sensiblen Arbeiten hätten die vorliegende Vorlage überladen. Im Sinne einer Sofortmassnahme wird allerdings neu die Kategorie der Abgeltungen gesetzlich verankert, dies in Ergänzung zu den im geltenden FHG geregelten Subventionen. Damit kann rasch eine nötige Regelungslücke geschlossen und die Steuerung dieser wichtigen Staatsbeitragsart optimiert werden. Die heutige Regelung der Subventionen wird unverändert übernommen – sie wird im Rahmen der Erarbeitung des neuen Staatsbeitragsgesetzes revidiert.

Darüber hinaus wird im Rahmen der Umsetzung der Finanzstrategie 2016-2019 das Controlling der Staatsbeiträge intensiviert. Dafür ist keine besondere gesetzliche Grundlage nötig. Der Regie-

¹ Verweise auf § im E-FHG beziehen sich auf Paragraphen im unterbreiteten Entwurf zum totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz.

rungsrat wird den Direktionen entsprechende Aufträge erteilen und Vorgaben machen, die 2016 umgesetzt werden.

2.4.3 Weiterer Änderungsbedarf

Änderungen weiterer rechtlicher Grundlagen

Für die gesetzgeberische Umsetzung des totalrevidierten FHG bedarf es verschiedener Anpassungen in weiteren Gesetzen. Die wichtigsten materiell notwendigen Anpassungen an das neue FHG werden mit dieser Vorlage (mittels indirekter Änderung) beantragt. Dazu gehören insbesondere die Verankerung des AFP-Antrags in der Geschäftsordnung des Landrates². Ebenso werden Klarstellungen des Geltungsbereichs des neuen FHG für die Finanzkontrolle, den Datenschutz, den Ombudsman und die Gerichte vorgenommen. Diese präzisierenden Anpassungen erfolgen in den jeweiligen Spezialgesetzen (Finanzkontrollgesetz, Informations- und Datenschutzgesetz, Gesetz über den Ombudsman und Gerichtsorganisationsgesetz).

Aufgrund der mit dieser Vorlage geänderten gesetzlichen Grundlagen für Fonds und Spezialfinanzierungen werden die bislang lediglich im Anhang der Staatsrechnung ausgewiesenen Zweckvermögen neu in die Bilanz und in die Erfolgsrechnung integriert. Eine Neubeurteilung der heutigen Fondsvermögen hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit ist folgerichtig. Nicht mehr zweckmässige Fonds sollen wo möglich und sinnvoll aufgelöst werden. Hierfür müssen die rechtlichen Grundlagen bestehender Fonds überarbeitet werden. Diese Anpassungen werden dem Landrat voraussichtlich im ersten Halbjahr 2016 mit einer separaten Vorlage unterbreitet.

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

Anpassungen auf Verordnungsebene

Zum Vollzug des neuen Finanzhaushaltsgesetzes ist das Verordnungsrecht neu auszuarbeiten. Auf Verordnungsstufe sollen die wichtigsten Regelungen mit normativem Charakter verankert werden. Dies sind insbesondere Bestimmungen zum Aufgaben- und Finanzplan, zum Kreditrecht, zum Ausgabenrecht und zur Rechnungslegung.

Die technischen Details sollen künftig in für die Verwaltung verbindlichen Weisungen der Finanz- und Kirchendirektion geregelt werden. Das seit 2010 bestehende Handbuch des Finanz- und Rechnungswesens soll dabei zu einem umfassenden Arbeits- und Führungsinstrument weiterentwickelt werden.

Den Zahlungsverkehr mit den Gemeinden wird der Regierungsrat künftig in einer separaten Verordnung regeln. Diese enthält die bisherigen Bestimmungen §§ 33c – 33f des geltenden Finanzhaushaltsgesetzes.

² SGS 131.1, Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats)

3 Schwerpunkte der Vorlage

3.1 Optimierung des Steuerungsmodells

Das Steuerungsmodell umfasst die Instrumente der Planung, der unterjährigen Steuerung, der Berichterstattung und der Verbesserung des staatlichen Handelns. Es bildet somit die Gesamtheit der Instrumente und Prozesse der finanziellen Führung im Kanton ab. Das überarbeitete Modell will die Steuerungskreisläufe besser als bisher schliessen. Entscheidungsgrundlagen sollen künftig adressaten- und zeitgerechter vorliegen und einen kontinuierlichen Lernprozess ermöglichen.

Im Sinne einer Übersicht sind diesen vier Hauptprozessen die verschiedenen Instrumente bestmöglich zugeordnet. Instrumente mit grundlegenden Querschnittsaufgaben sind aus Abbildung 1 ersichtlich:



Abbildung 1: Steuerungsmodell

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

Bei der (unterjährigen) **Steuerung** steht die Kontrolle der Budgetkredite im Zentrum. Jeweils am Ende der ersten drei Quartale wird ein Steuerungsbericht für den Regierungsrat erstellt. Er enthält basierend auf der Erwartung der finanziellen Entwicklung bis Ende Jahr die notwendigen Anträge

für Nachtragskredite (bewilligt durch den Landrat) und Kreditüberschreitungen (bewilligt durch den Regierungsrat). Zeigt die Erwartung der finanziellen Entwicklung eine Verschlechterung gegenüber dem Budget und wird dadurch die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet, kann der Regierungsrat während des Jahres eine Kreditsperre beschliessen. In diesem Fall dürfen nur noch die für die Staatstätigkeit unbedingt nötigen Ausgaben getätigt werden. Verzögern sich hingegen Vorhaben mit einmaligem Charakter, kann der nicht beanspruchte Anteil eines Kredits auf das neue Jahr übertragen werden, damit die gleichen Mittel nicht nochmals vom Landrat bewilligt werden müssen. Im Grundsatz muss für jede Ausgabe neben der Abstützung auf eine gesetzliche Grundlage ein ausreichender Budgetkredit vorhanden sein, und neu muss beim zuständigen Organ eine Ausgabenbewilligung eingeholt werden. Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens greift – wie mit der jüngsten Teilrevision des FHG schon verankert – die finanzhaushaltsrechtliche Prüfung der einzelnen Sachgeschäfte durch die FKD, welche neu auch den Ansatz der Lebenszykluskosten berücksichtigt.

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

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

3.2 Die neue Schuldenbremse

Die neue Schuldenbremse hat zum Ziel, die Verschuldung zu begrenzen und das Eigenkapital zu schützen. Zudem soll der durch die Revision der Pensionskasse entstandene Bilanzfehlbetrag abgebaut werden. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist zentral für die Stärkung der finanziellen Steuerung und für den nachhaltigen Ausgleich der Staatsfinanzen. Der Regierungsrat will die Grundzüge der Schuldenbremse deshalb in der Verfassung verankern. Die verfassungsmässigen Vorgaben der Schuldenbremse werden im Gesetz konkretisiert.

Die vorgeschlagene Schuldenbremse enthält fünf Elemente, welche in Zukunft zu einer Abnahme der Verschuldung führen sollen:

1. **Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung:** Dies umfasst die Vorgabe, die Erfolgsrechnung innert vier Jahren unter Berücksichtigung der vergangenen vier Jahre auszugleichen.
2. **Abtragung Fehlbetrag, wenn Eigenkapital < 1/25 des Gesamtaufwandes:** Damit wird der Mindestwert des Eigenkapitals auf 4% (ca. 100 Mio. Franken) des Gesamtaufwands festgelegt und bestimmt, dass eine allfällige Unterschreitung dieses Mindestwerts innerhalb von fünf Jahren beseitigt werden muss. Diese Frist entspricht derjenigen für die Abtragung

- eines Bilanzfehlbetrags gemäss geltendem FHG (§16 Bst. a). Der Bilanzfehlbetrag aus der Revision der Pensionskasse wird separat behandelt (siehe Punkt 4).
3. **Festlegung des maximalen Investitionsvolumens** durch den Regierungsrat in Abhängigkeit zur Finanzlage. Dabei soll ein Selbstfinanzierungsgrad von 100% angestrebt werden. Mit dieser Regelung wird verhindert, dass trotz ausgeglichener Erfolgsrechnung eine starke Neuverschuldung durch die Investitionstätigkeit erfolgt.
 4. **Abbau des separat ausgewiesenen Bilanzfehlbetrags** aus der Revision der Pensionskasse innert 20 Jahren. Damit wird eine deutliche Reduktion der Verschuldung angestrebt.
 5. **Ausweis der Finanzkennzahl der Nettoverschuldung** in den Planungsberichten (AFP, Jahresbericht).

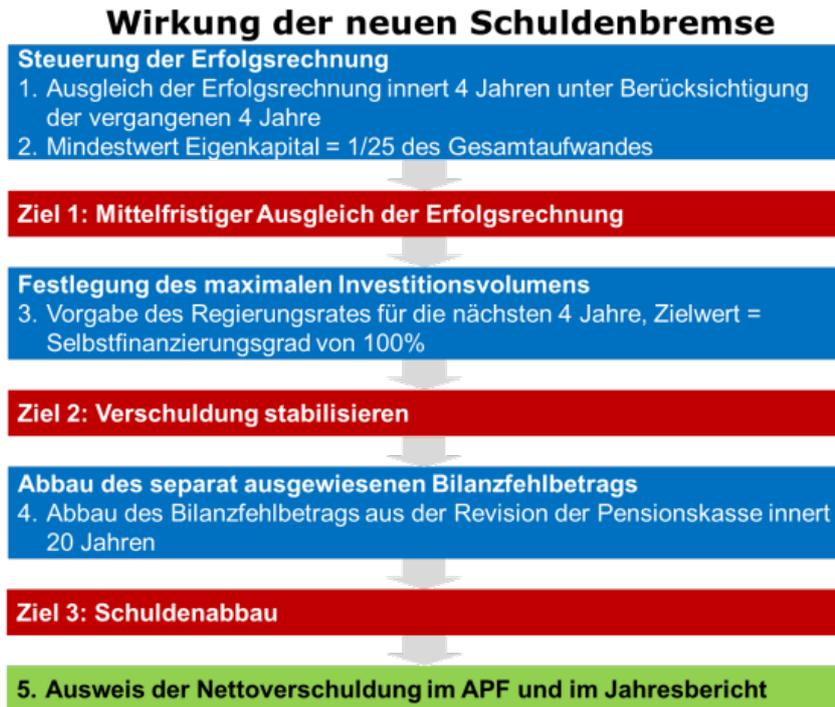


Abbildung 2: Wirkung der neuen Schuldenbremse

3.2.1 Mittelfristiger Ausgleich

Gemäss Vorgabe zum mittelfristigen Ausgleich ist die Erfolgsrechnung innert vier Jahren unter Berücksichtigung der vergangenen vier Jahre auszugleichen. Der gesamte Zeitraum von insgesamt acht Jahren setzt sich aus drei Rechnungsjahren, zwei Budgetjahren (dem laufenden und dem kommenden) und den restlichen drei Planjahren des AFP zusammen. Konjunkturbedingte Schwankungen können über einen Zeitraum von acht Jahren aufgefangen werden. Damit besteht im Bedarfsfall auch Handlungsspielraum für eine antizyklische Finanzpolitik.

Die Frist von vier Jahren erlaubt, dass bei einem Ungleichgewicht des Finanzhaushaltes nachhaltige Entlastungsmassnahmen evaluiert und umgesetzt werden können. Gerade die aktuellen Massnahmen zur Sanierung des Finanzhaushaltes (Finanzstrategie 2016-2019) zeigen, dass kurzfristig die Möglichkeiten für Kosteneinsparung geringer sind, als mit einem mittelfristigen Zeithorizont. Um nachhaltige Entlastungen zu realisieren, müssen Gesetze revidiert oder Verträge angepasst oder gekündigt werden. Einsparungen können deshalb oft erst in zwei bis vier Jahren erzielt werden.

Die für den mittelfristigen Ausgleich vorgesehene Frist von vier Jahren ist deshalb keinesfalls zu grosszügig bemessen. Eine kürzere Frist – wie dies in der Vernehmlassung von einzelnen Parteien gefordert wurde – würde die Handlungsoptionen deutlich einschränken und kurzfristige Feuerwehrübungen gegenüber mittel- bis langfristig nachhaltigen Massnahmen bevorteilen. Die geringen Erfolgchancen bei der Suche nach kurzfristigen Entlastungsmassnahmen würden ausserdem dazu beitragen, dass rascher auf einnahmeseitige Massnahmen (bspw. Steuererhöhungen) zurückgegriffen würde, ohne mögliches Entlastungspotential auf der Aufwandseite auszuschöpfen.

Abbildung 2 zeigt die Wirkungsweise des mittelfristigen Ausgleiches. Um die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten, müssen die im AFP geplanten Saldi der Erfolgsrechnung die negativen Saldi der vorangegangenen vier Jahre mindestens ausgleichen. Mit anderen Worten: Die Summe der positiven Saldi der Erfolgsrechnungen im achtjährigen Betrachtungszeitraum (blaue Balken) muss mindestens so gross sein, wie die Summe der negativen Saldi der Erfolgsrechnungen (rote Balken) über dieselben acht Jahre.

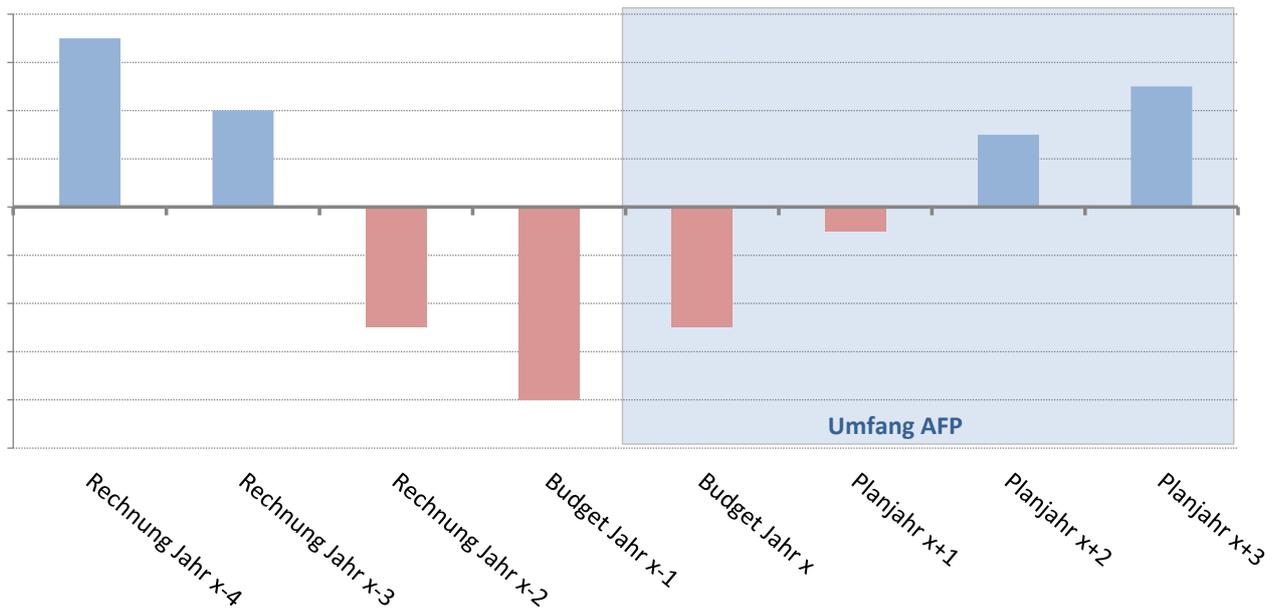


Abbildung 3: Beispielgrafik Wirkung der Schuldenbremse

3.2.2 Schutz des Eigenkapitals

Die neue Schuldenbremse sieht vor, dass das Eigenkapital nicht weniger als 4% des Gesamtaufwandes (4% entsprechen ca. Fr. 100 Mio.) betragen darf. Ein allfälliger Fehlbetrag müsste innert 5 Jahren abgetragen werden. Diese Frist entspricht derjenigen für die Abtragung eines Bilanzfehlbetrags gemäss geltendem FHG (§16 Bst. a). Die Frist kann in Ausnahmefällen vom Landrat verlängert werden. Auf die bisherige Unterscheidung zwischen Eigenkapital innerhalb und ausserhalb der Defizit- resp. Schuldenbremse wird verzichtet.

3.2.3 Steuerung der Investitionsrechnung

Der Regierungsrat erachtet die Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung mittel- bis langfristig als am erfolgversprechendsten und verzichtet daher bewusst auf einen direkten Einbezug der Investitionen für die Berechnung des mittelfristigen Ausgleiches. Im Gegensatz zu einer Steuerung über den Selbstfinanzierungsgrad oder über die Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung besteht so kein Risiko, dass aus Spargründen kurzfristig Investitionen gekürzt werden. Die Gefahr eines Investitionsstaus ohne dass die Erfolgsrechnung tatsächlich saniert wird, wird damit reduziert. Allerdings wird gesetzlich verankert, dass der Regierungsrat jährlich im AFP das maxi-

male Investitionsvolumen im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad festlegt. Kombiniert mit einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung kann damit die Verschuldung stabilisiert und nachhaltig gesteuert werden.

3.2.4 Abbau des Bilanzfehlbetrags aus der Revision der Pensionskasse

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

Das neue Finanzhaushaltsgesetz sieht deshalb in § 7 E-FHG in Anlehnung an die bisherige Regelung (§ 32b FHG) vor, dass der durch die Reform der beruflichen Vorsorge entstandene Aufwand von den Bestimmungen der Schuldenbremse ausgenommen wird. Der entstandene Bilanzfehlbetrag wird im Eigenkapital gesondert ausgewiesen und ist innerhalb von 20 Jahren ab Inkrafttreten des totalrevidierten FHG so weit abzutragen, dass eine Verrechnung mit dem übrigen Eigenkapital möglich ist. Diese Frist von 20 Jahren kann der Landrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder verlängern.

Im aktuellen Finanzplan sind ab 2017 jährlich Fr. 40 Mio. für die Abtragung des Bilanzfehlbetrags eingeplant.

3.2.5 Ausweis der Nettoverschuldung

Der Ausweis der Finanzkennzahl der Nettoverschuldung im Aufgaben- und Finanzplan sowie im Jahresbericht soll einen Vergleich dieser relevanten Verschuldungsgrösse über die Zeit ermöglichen.

3.2.6 Verantwortlichkeiten

Mit dem neuen Gesetz sollen die Verantwortlichkeiten für die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse klar geregelt werden. Diese beinhalten die folgenden Elemente:

- Der Landrat ist verpflichtet, die Erfolgsrechnung über den Zeitraum von vier Jahren – unter Berücksichtigung der vorangegangenen vier Jahre – auszugleichen. Das neue Gesetz bindet damit auch den Landrat und verbietet Budgetverschlechterungen, welche die Vorgaben der Schuldenbremse nicht einhalten.
- Der Regierungsrat muss dem Landrat einen AFP-Entwurf vorlegen, welcher die Bestimmungen der Schuldenbremse einhält (§ 18 Abs. 2 E-FHG).

Werden die Vorgaben der Schuldenbremse im Laufe der Planung der kantonalen Behörden nicht erfüllt, so sind die Aufwände proportional zu kürzen. Die kantonalen Behörden haben diese Kürzungen zeitlich gestaffelt im Verhältnis zum Gesamtaufwand umzusetzen. Das Vorgehen wird im folgenden Abschnitt skizziert.

3.2.7 Proportionale Kürzungen

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

Droht die Schuldenbremse im Rahmen der Erstellung des AFP verletzt zu werden, wird die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung durch die Steuerung über die Finanzen ersetzt. In dieser Ausnahmesituation müssen die Aufgaben auf der Basis gekürzter Finanzen geplant werden. Der Regierungsrat kürzt die Finanzen proportional im Verhältnis zur Summe der Budgetkredite der Landeskantone und der Direktionen.

Bei den Kürzungsvorgaben ist zu berücksichtigen, dass es bundesrechtlich zwingende Ausgaben gibt, die nicht gekürzt werden können. Es gibt auch faktisch zwingend zu erbringende Leistungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen. Zum Beispiel kann der Regierungsrat den Gefängnisinsassen nicht einfach die Mahlzeiten streichen. Solche Ausnahmen können bei der Berechnung der proportionalen Kürzungen ex ante berücksichtigt werden.

Die Direktionen und die Landeskantone haben die Kürzungen umzusetzen. Sie können dies zeitlich gestaffelt tun, weil die Umsetzung in vielen Fällen eine Gesetzesänderung voraussetzt, was entsprechend Zeit beansprucht. Im ersten Planjahr wird primär beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand gekürzt. Beim Transferaufwand können die Kürzungen bis zum dritten AFP-Jahr vorgenommen werden. Diese Frist gewährleistet den Direktionen und der Landeskantone die notwendige Handlungsfreiheit, diese Massnahmen zeitlich gestaffelt umzusetzen. Die Wirkung muss aber spätestens im bzw. ab dem dritten AFP-Jahr eintreten. Der Beschluss darüber liegt in der Kompetenz des Landrats. Er wird im AFP über die ergriffenen Massnahmen und Gesetzesänderungen informiert.

Zeigt sich allerdings, dass die geplanten Massnahmen zur Aufwandreduktion nicht erfolgreich sind oder nicht umgesetzt werden können, und die Vorgaben des mittelfristigen Ausgleiches nicht eingehalten werden, müssen als letzte Massnahme Steuererhöhungen vom Regierungsrat beantragt und vom Landrat beschlossen werden.

3.2.8 EXKURS: Geprüfte alternative Modelle von Schuldenbremsen

Eines der wichtigsten Ziele in der Steuerung des Finanzhaushalts ist die Begrenzung der Staatsverschuldung. Damit soll vermieden werden, dass die Handlungsfähigkeit heutiger und künftiger Generationen über die Zins- und Amortisationsleistungen unverhältnismässig eingeschränkt wird.

Für das Instrument der Haushaltssteuerung können verschiedene Arten von Steuerungsgrössen definiert werden, die alle entweder direkt oder indirekt auf die Höhe der Verschuldung wirken. Von diesen Steuerungsgrössen wurden in den Arbeiten zum neuen FHG folgende Grundmodelle für die Haushaltssteuerung geprüft, die in den Kantonen in verschiedenen Varianten und Kombinationen zum Einsatz kommen.

Nr.	Steuerungsgrösse	Grundmodelle	Anwendung
1	Ergebnis der Erfolgsrechnung	Die Ergebnisse der Erfolgsrechnung sind mittelfristig auszugleichen (üblich ist eine Zeitspanne von 5-8 Jahren). Die Regel wird mancherorts mit zusätzlichen konjunkturellen Vorgaben (z. B. Pflicht zu Überschüssen bei guter Konjunktur) oder Ausnahmemöglichkeiten ergänzt.	AR, BE, FR, GE, GL, GR, LU, OW, ZH teilweise: NE, NW
2	Eigenkapital	Das Eigenkapital darf eine bestimmte Höhe nicht unterschreiten oder es dürfen zumindest keine Bilanzfehlbeträge existieren. Fehlbeträge zur Zielvorgabe müssen über einen definierten Zeitraum abgetragen werden. Dieses Grundmodell dient oft als Ergänzung zu Modell 1.	AR, GL, GR, SZ, ZH, BL (bisher)

Nr.	Steuerungsgrösse	Grundmodelle	Anwendung
3	Ausgaben	Für das Budget wird ein Plafond für die Gesamtausgaben (inkl. Investitionen) festgelegt, der sich nach den erwarteten, konjunkturbereinigten Einnahmen richtet.	Bund, TI
4	Selbstfinanzierung	Vom Grundsatz der Selbstfinanzierung der Investitionen darf kurzfristig abgewichen werden, der Selbstfinanzierungsgrad muss aber mittel- bis langfristig 100% betragen.	AG, LU via Selbstfinanzierungsgrad: AR, BE, GL, JU, NE, OW)
5	Nettoverschuldung	Die Nettoverschuldung (in der Schweiz in der umfassendsten Form definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) darf einen bestimmten Schwellenwert nicht überschreiten. Dieser Schwellenwert kann zum Beispiel als Quote zur Wirtschaftsleistung oder dem Steuerertrag ausgedrückt werden.	BS, NW
6	Bruttoverschuldung	Die Bruttoverschuldung (verschiedene Definitionen: von Finanzverbindlichkeiten bis zum ganzen Fremdkapital) darf eine festgelegte Höhe nicht überschreiten. Auch diese wird in der Regel als Quote festgelegt.	BE, EU (Maastrichter Kriterien), USA

Tabelle 2: Schuldenbremsen und ihre Steuerungsgrössen

Das für den Kanton Basel-Landschaft vorgeschlagene Modell ist in erster Linie eine Kombination der Modelle 1 (Ausgleich der Erfolgsrechnung über 4 Jahre, unter Berücksichtigung der vorangegangenen 4 Jahre) und 2 (Mindestwert des Eigenkapitals von 1/25 des Gesamtaufwandes). Zusätzlich wird mit der Vorgabe des maximalen Investitionsvolumens im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad auch Modell 4 berücksichtigt. So werden die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Kredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung gesteuert. Dies sind die beeinflussbaren Grössen, währenddessen die Höhe der Verschuldung davon abhängig ist. Kombiniert wirken die drei Modelle respektive Steuerungsgrössen somit zwar indirekt aber effektiv auf die Nettoverschuldung und stellen deren Begrenzung sicher.

Aufgrund der Diskussionen in der Finanzkommission und der Vernehmlassung der Vorlage wurden auch Modelle intensiv geprüft, welche die Nettoverschuldung des Kantons als Steuerungsgrösse verwenden. Damit würde die letztlich relevante Schuldenhöhe reguliert. Gleichzeitig ist die Nettoverschuldung aber eine abhängige Grösse, welche von der Entwicklung von Aufwand, Ertrag und Investitionstätigkeit abhängt. Werden Massnahmen zur Abwendung einer zu hohen Verschuldung notwendig, müssen diese bei den (cash-wirksamen) Aufwänden und Erträgen sowie den Investitionsausgaben und -einnahmen erfolgen. Nach welchem Vorgehen diese Grössen korrigiert werden, müsste dann erst noch festgelegt werden. Mit dem Vorschlag des Regierungsrates ist dies bereits vorgegeben (mittelfristiger Ausgleich, Festlegung des maximalen Investitionsvolumens). Zudem tendieren Modelle mit der Nettoverschuldung als massgebende Kennzahl zur Vernachlässigung der Haushaltssteuerung, solange der Kanton im zulässigen Bereich der Verschuldung liegt. Bei der Verwendung der Bruttoschuld würde hinzukommen, dass alleine durch Vermögensumstrukturierungen (Privatisierungen oder Verkauf von Finanzvermögen) die Zielgrösse verändert werden könnte.

Eine Schuldenbremse, welche sich direkt an der Nettoverschuldungsquote (Definition: Nettoschulden dividiert durch BIP oder Volkseinkommen) orientiert, würde zudem stark zyklisch wirken. In

einer Rezession, verbunden mit einem sinkenden BIP oder Volkseinkommen, müsste gleichzeitig die Verschuldung gesenkt werden.

Eine Steuerung über die Nettoverschuldung wird innerhalb der Schweiz nur im Kanton Basel-Stadt und (in anderer Form) in Nidwalden praktiziert. Sanktionen haben sich daraus in Basel-Stadt jedoch bisher nie ergeben, da von vornherein ein grosser Spielraum festgelegt worden ist und der Kanton in den vergangenen Jahren dank deutlich steigenden Unternehmenssteuergewinnen in der Regel gute Abschlüsse erzielen konnte.

Im Gegensatz zu einer Steuerung über die Selbstfinanzierung respektive den Cash Flow besteht bei dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Modell nicht die Gefahr, dass kurzfristig über die Investitionen gespart wird und mittelfristig ein hoher Investitionsstau entsteht, ohne dass die Erfolgsrechnung saniert wird.

Der Regierungsrat ist aufgrund dieser Überlegungen überzeugt, mit der vorgeschlagenen Weiterentwicklung der Defizitbremse ein griffiges und nachhaltig wirkendes Instrument zur Stärkung der finanziellen Steuerung zu schaffen.

3.2.9 Vorteile der vorgeschlagenen Schuldenbremse

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

Die Schuldenbremse ist Bestandteil des Steuerungsmodells des Kantons und auf dessen weitere Instrumente abgestimmt. Das Modell nutzt die verschiedenen Finanzinformationen aus Bilanz, Erfolgsrechnung und Geldflussrechnung sowie Kennzahlensystemen integral. Zudem werden mit dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Modell jene Grössen gesteuert, welche der Landrat auch direkt beeinflussen kann (Budgetkredite resp. AFP-Werte).

Das Modell der Steuerung über den mittelfristigen Ausgleich fördert die kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Haushaltsgleichgewicht. Dies ist ein zentraler Vorteil gegenüber der heutigen, auf ein Jahr ausgerichteten Defizitbremse. In wirtschaftlich guten Zeiten bestand bisher kein Anreiz, die Ausgabenpolitik restriktiv zu gestalten und Eigenkapital für wirtschaftlich schwierigere Zeiten aufzubauen. Folglich bestand die Gefahr, dass in einer Rezession als Folge sinkender (Steuer-)Erträge entweder die Ausgaben gesenkt oder die Steuern erhöht werden müssen, oder dass versucht wird die Defizitbremse zu umgehen. Im Weiteren gibt es im Vergleich zur bisherigen Defizitbremse neu auch eine Bestimmung zu den Investitionsausgaben, welche eine starke Belastung des Kantonshaushalts durch überhöhte Investitionsausgaben verhindern soll.

3.3 Der Aufgaben- und Finanzplan

3.3.1 Vierjähriger Aufgaben- und Finanzplan als neues Planungsinstrument

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wird künftig das zentrale Planungsinstrument von Landrat und Regierungsrat. Er umfasst einen Horizont von vier Jahren und zeigt damit die mittelfristige Entwicklung von Aufgaben und Finanzen auf. In der Schweiz kennen die grösseren Deutschschweizer Kantone sowie etliche Gemeinden einen (integrierten) AFP. Für den Kanton Basel-Landschaft wird ein AFP vorgeschlagen, der auf Basis der Erfahrungen anderer Kantone entwickelt wurde.

Das bisherige Budget (Jahresplanung) und der Finanzplan werden neu in einer Publikation verschmolzen. Für jede Dienststelle wird im AFP somit das Budget (=1. AFP-Jahr) und die erwartete

Entwicklung in den drei nachfolgenden Jahren transparent, übersichtlich und einheitlich dargestellt. Anhang II beinhaltet ein Anschauungsbeispiel anhand einer Musterdienststelle.

Die Finanzaufgaben – d.h. die Erfolgsrechnung der Dienststelle sowie die separaten Ausweise zum Transferaufwand und den Investitionsausgaben – werden künftig auf Stufe zweistelliger (statt dreistelliger) Kontengruppe ausgewiesen. Gegenüber dem heutigen Budget wird damit der Detaillierungsgrad für das Budgetjahr reduziert. Dieser Reduktion der Informationstiefe steht die Ausweitung auf die AFP-Jahre 2-4 sowie zusätzliche Angaben zu den Aufgaben (inkl. spezifischer Indikatoren) und Projekten der Dienststellen gegenüber. Die zusätzlichen Informationen zur Leistungsseite sollen die Interpretation und die Beurteilung der Budgetkredite künftig erleichtern.

Insgesamt wird mit dem AFP die Relevanz, die Transparenz und die Lesbarkeit dieser wichtigen Entscheidungsgrundlage des Landrates deutlich erhöht.

Wie der AFP-Entwurf, muss auch die Vorlage des Landrats von Gesetzes wegen die Vorgaben zur Schuldenbremse (§§ 4 bis 6 E-FHG) einhalten. Andernfalls muss der Landrat einen entsprechenden Ausnahmeschluss fällen. Somit legt die Schuldenbremse den finanziellen Rahmen fest, in der sich die Detailplanung des AFP bewegen darf.

Die Struktur von AFP und Jahresbericht sind aufeinander abgestimmt und im Bereich der Informationen zu den Direktionen und Dienststellen sind die beiden Dokumente weitestgehend identisch aufgebaut. So werden beispielsweise im Jahresbericht künftig Soll-Ist-Abweichungen auf Stufe Indikatoren ausgewiesen.



Abbildung 4: Struktur des Aufgaben- und Finanzplanes

3.3.2 Steuerungsmöglichkeiten des Landrates (AFP-Antrag)

Der Landrat beschliesst im Rahmen der AFP-Vorlage das Budget und genehmigt die AFP-Jahre 2 bis 4. Analog zu anderen Kantonen wird dem Landrat ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem er sich im Hinblick auf die Entwicklungen des Finanzhaushalts zu allen AFP-Jahren äussern kann. Der AFP-Antrag umfasst die Finanz- und die Aufgabenseite. Er wird als neues parlamentarisches Instrument in der Geschäftsordnung des Landrates geregelt.

Mit Anträgen zum Budget im Aufgaben- und Finanzplan (Budgetanträge) können einzelne Budgetkredite geändert oder gestrichen werden (analog Budgetantrag bisher). Mit dem AFP-Antrag zu den drei auf das Budgetjahr folgenden Jahren kann der Landrat sowohl auf die Finanz- wie auch auf die Leistungsseite des AFP Einfluss nehmen. Er kann damit nicht nur auf die reinen Finanzzahlen Einfluss nehmen, sondern auch die Aufnahme, Änderung oder Streichung von Aufgaben, Projekten und Indikatoren verlangen.

Damit werden die Steuerungsmöglichkeiten des Landrates wesentlich gestärkt, indem neu auch die mittelfristige Planung beeinflusst werden kann. Die in der Vernehmlassung geäußerten Befürchtungen, der Landrat würde zum „Abnicker-Gremium“, sind damit entkräftet.

Der Antrag zum Aufgaben- und Finanzplan vereint den bisherigen Budgetantrag sowie den in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen AFP-Vorstoss. Im Nachgang zur Vernehmlassungsvorlage entschied der Regierungsrat, den AFP-Vorstoss in AFP-Antrag umzubenennen. Die Begrifflichkeit des Antrags ist treffender, da es sich nicht um einen parlamentarischen Vorstoss im Sinne einer Motion oder eines Postulates handelt, sondern um ein Antragsrecht im Rahmen der Beratung des Aufgaben- und Finanzplanes.

Abbildung 5 zeigt welche Planjahre in welchem Planungsinstrument berücksichtigt sind, welche Beschlüsse der Landrat fällt und mit welchem Instrument er im Rahmen der AFP-Beratung eingreifen kann.

Planjahre:	Planjahr 1	Planjahr 2	Planjahr 3	Planjahr 4	Planjahr 5	Planjahr 6	Planjahr 7	Planjahr 8	Planjahr 9	Planjahr 10
Planungs-instrument:	Budget	AFP AFP-Planjahre 2-4			Investitionsprogramm					
Inhalt:	Erfolgs- und Investitionsrechnung				Investitionsrechnung					
Instrument zur Einflussnahme:	Budgetantrag	AFP-Antrag (neu)								
Beschluss Landrat:	Beschluss	Genehmigung			Kenntnisnahme					

Abbildung 5: Überblick über die Steuerungsmöglichkeiten des Landrates im neuen AFP

3.3.3 Abstimmung des AFP mit bestehenden Instrumenten

Der AFP wird zum Bindeglied der neugestalteten Leistungsaufträge (siehe Kap. 3.5). und dem Regierungsprogramm. Die in den Leistungsaufträgen detailliert dargelegten Aufgaben einer Dienststelle werden in aggregierter Form in den AFP integriert und deren Entwicklung mittels Indikatoren aufgezeigt. Das Regierungsprogramm wird künftig strategische Massnahmen bis auf Ebene der Dienststellen festlegen. Diese werden dann top-down in den AFP eingestellt. Regierungsprogramm und AFP werden somit enger miteinander verknüpft als dies mit dem heutigen Finanzplan der Fall war.

3.3.4 Integrale Planung von Erfolgs- und Investitionsrechnung

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

Basis für die Planung der Investitionen bildet das langfristige Investitionsprogramm des Regierungsrates. Dieses wird durch die Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) erarbeitet und zeigt die geplanten Investitionen in den sechs dem AFP folgenden Jahren. Die Erarbeitung des Investitionsprogramms erfolgt parallel zur Planung der Erfolgsrechnung und wird fortlaufend darauf abgestimmt und dem Regierungsrat gleichzeitig zur Verabschiedung unterbreitet.

Die ersten vier Jahre der Investitionsplanung werden in den AFP integriert und erhalten dadurch eine erhöhte Verbindlichkeit. Der Regierungsrat legt für die ersten vier Jahre die maximale Investitionssumme fest, welche mit Blick auf die Verschuldung einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad erfüllt.

Im Anhang zum AFP werden die geplanten Investitionen in den sechs dem AFP folgenden Jahren dargelegt. Die Programmjahre fünf bis zehn werden allerdings lediglich zur Kenntnis genommen, was dem primär informativen Charakter des Investitionsprogrammes Rechnung trägt. Ebenfalls im Sinne eines transparenten Informationsaustausches ist die Auflistung der einzelnen Investitionsvorhaben im AFP zu verstehen.

Die alleinige Auflistung eines Vorhabens im AFP dient primär der nachvollziehbaren Erklärung des beantragten Budgetkredites der Summe der Investitionsausgaben pro Dienststelle. Sie stellt somit noch keine Zustimmung zum eigentlichen Vorhaben dar. Hierfür muss eine Ausgabenbewilligung durch das zuständige Organ erfolgen (vor oder nach der Verabschiedung des AFP).

Für die Integration der Investitionsplanung in den Aufgaben- und Finanzplan liegt die Prozessverantwortung bei der Finanz- und Kirchendirektion. Sie muss sicherstellen, dass der ausgearbeitete AFP mit der Schuldenbremse kompatibel ist und die definierten Zielsetzungen betreffend Selbstfinanzierungsgrad erfüllt.

3.3.5 Budget

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

Künftig wird im Gesetz klar definiert, was der Landrat mit dem Budget genau beschliesst. Es sind dies maximal vier Budgetkredite pro Dienststelle oder einer vom Regierungsrat oder Landrat definierten kleineren Organisationseinheit (gemäss § 21 Abs. 3 und 4 E-FHG). Als Budgetkredite gelten die folgenden Budgetpositionen: Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand, Transferaufwand (alle drei auf Stufe der zweistelligen Kontengruppe) sowie die Summe ihrer Investitionsausgaben (auf Stufe der einstelligen Kontengruppe). Handelt es sich um eine Dienststelle ohne Investitionstätigkeit, werden drei Budgetkredite beschlossen.

Mit dem Beschluss der Budgetkredite wird die Planung für das nächste Jahr beschlossen. Die Verwendung der budgetierten Mittel ist damit aber nicht automatisch mitbeschlossen. Hierfür bedarf es für das einzelne Vorhaben separate Ausgabenbewilligungen durch die zuständige Instanz.

Das Budget muss vom Landrat bis zum 31. Dezember des Vorjahres beschlossen werden. Erfolgt der Budgetbeschluss nicht fristgerecht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

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

3.3.6 Globalbudget

Das neue Finanzhaushaltsgesetz sieht keine Einführung von Globalbudgets vor. Allerdings soll das Gesetz die Möglichkeit zur Globalbudgetierung für einzelne Dienststellen oder kleinere Organisationseinheiten offen gelassen werden.

Da die Budgetkredite zukünftig auf Stufe der zweistelligen Kontogruppe pro Dienststelle gesprochen werden, wird die Flexibilität der Dienststellen bereits erhöht. Eine flächendeckende Einführung von Globalbudgets würde deshalb keinen wesentlichen Zusatznutzen mit sich bringen, weshalb der Regierungsrat von einem entsprechenden Vorschlag absieht. Soll eine Dienststelle dennoch mittels Globalbudget geführt werden, so entscheidet dies der Landrat auf Antrag des Regierungsrates.

3.3.7 Planungsprozess

Wie bisher die Budgetrichtlinie unterbreitet der Regierungsrat neu die Vorgaben für die Erstellung von AFP und Investitionsprogramm (Planungsrichtlinie) der Finanzkommission zur Kenntnisnahme. Dieser Planungsschritt wird aufgewertet und neu nicht mehr per Verordnung, sondern im Gesetz (§ 61 Abs. 2 E-FHG) geregelt.

Mit der Unterbreitung der Planungsrichtlinie soll ein Planungsdialog zwischen Regierung und Landrat in Gang gesetzt werden. Die Finanzkommission kann die von der Regierung aufgezeigte finanzielle Entwicklung über alle vier Planjahre sowie die direktionsspezifischen Planungsvorgaben beurteilen, allfällige vom Regierungsrat vorgeschlagene Massnahmen stützen oder frühzeitig einen Dissens signalisieren.

Der AFP-Entwurf des Regierungsrats wird schliesslich nach der verwaltungsinternen Vorbereitung bis Ende September an den Landrat überwiesen (vgl. Abbildung 6).

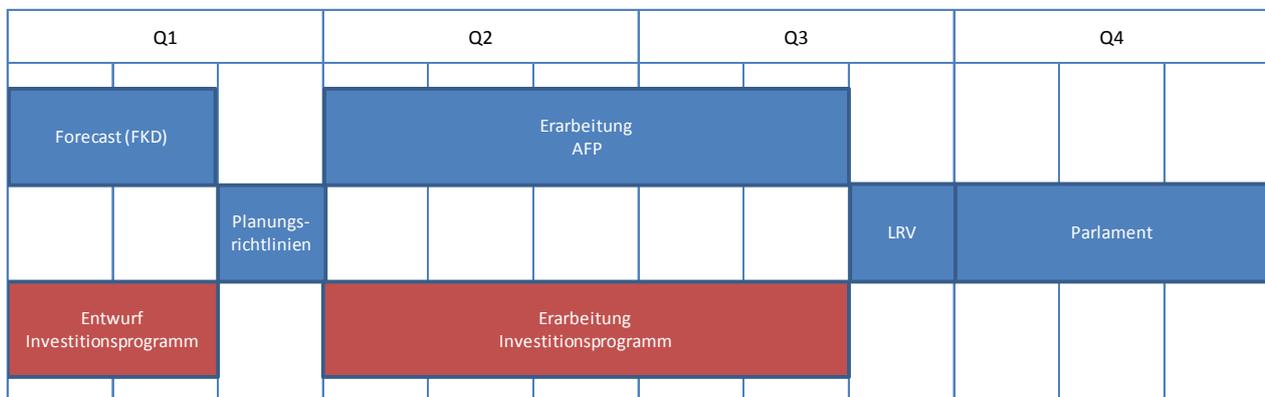


Abbildung 6: Planungsprozess der jährlichen Planung

3.3.8 Generelle Aufgabenüberprüfungen

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

Die Vorgabe zur generellen Aufgabenüberprüfung wird im Rahmen der strategischen Planung umgesetzt. Der Regierungsrat bestimmt im Regierungsprogramm, wann welche Aufgabenfelder einer

systematischen Überprüfung unterzogen werden sollen. Das Ergebnis wird einschliesslich Massnahmenvorschläge dem Landrat vorgelegt.

In der laufenden Legislatur werden im Rahmen der Strategiemaassnahmen (Finanzstrategie 2016-2019) und im Rahmen des Staatsbeitragscontrollings bereits Aufgabenüberprüfungen vorgenommen. Im Hinblick auf die kommende Legislatur 2020 – 2023 wird der Regierungsrat ein Konzept zur Umsetzung der generellen Aufgabenüberprüfungen erarbeiten.

3.4 Unterjährige Steuerung / Steuerungsbericht

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

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

Der Steuerungsbericht umfasst folgende Elemente:

1. Prognostizierte Jahresergebnisse pro Direktion (Erwartungsrechnung)
2. Anträge auf Kreditüberschreitung (Entscheid Regierungsrat)
3. Zu beantragende Nachtragskredite (Entscheid Landrat)
4. Weitere Massnahmen (u. U. Kreditsperre (siehe Kap. 3.4.1) und Inputs für Verbesserungsprozesse und Aufgabenüberprüfungen)

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

1. Beantragte Nachtragskredite
2. Information zu grösseren bewilligten Kreditüberschreitungen

Die Erwartungsrechnung bildet somit die Grundlage für die frühzeitige Beantragung von Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen. Ergibt sich unterjährig also ein Mehrbedarf gegenüber den beschlossenen Budgetkrediten werden die entsprechenden Nachtragsbegehren oder Kreditüberschreitungen mit dem Steuerungsbericht beantragt.

Die Kreditüberschreitungen der zweiten Jahreshälfte werden dem Landrat gesamthaft als Bestandteil des Jahresberichts zur Genehmigung vorgelegt.

3.4.1 Kreditsperre

Der Regierungsrat kann unterjährig eine Kreditsperre beschliessen, wenn die Erwartungsrechnung eine Verschlechterung des Saldos der Erfolgsrechnung gegenüber dem Budget aufzeigt (vgl. § 24 E-FHG). Die Kreditsperre stellt somit eine Notfallmassnahme dar, um die Einhaltung der Schuldenbremse zu gewährleisten. Von der Kreditsperre betroffen sind die noch nicht ausgeschöpften Anteile der Budgetkredite. Gespernte Budgetkredite dürfen so denn nur noch bis zur vom Regierungsrat definierten Höhe ausgeschöpft werden. Zwingend erforderliche Ausgaben (bspw. Ausga-

ben welche aufgrund Bundesrechts notwendig sind) sowie bereits bewilligte Ausgaben können trotz Kreditsperre getätigt werden.

Der Regierungsrat ist frei, eine flächendeckende Sperre der Budgetkredite vorzunehmen, lediglich einzelne Konten zu sperren oder Kürzungen von Budgetkrediten um einen gewissen Prozentsatz zu beschliessen. Er wird die Finanzkommission über die beschlossenen Kreditsperren in Kenntnis setzen. Das vom Landrat beschlossene Budget wird durch eine Kreditsperre allerdings nicht angepasst.

3.4.2 Nachtragskredite

Budgetkredite sind verbindlich und dürfen grundsätzlich nicht überschritten werden. Ist eine Budgetkreditüberschreitung nicht abzuwenden, muss dem Landrat ein Nachtragskreditbegehren unterbreitet werden, da Nachtragskredite die vom Landrat beschlossenen Budgetkredite erhöhen und die Budgethoheit beim Landrat liegt (vgl. § 25 E-FHG).

In Ausnahmefällen soll der Regierungsrat künftig Kreditüberschreitung in eigener Kompetenz beschliessen können. Stillschweigende Überschreitungen von Budgetkrediten sollen dank der neuen klaren Regelungen unterbunden werden.

Nachtragskreditbegehren werden dem Landrat zwei Mal jährlich (voraussichtlich im April und im September) unterbreitet und durch diejenige Direktion im Landrat vertreten, die einen Nachtrag zu einem ihrer Budgetkredite beantragt.

Auf das Instrument von dringlichen Nachtragskrediten wie es andere Kantone kennen, wird verzichtet. Bei zeitlicher Dringlichkeit kann der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen. Grundsätzlich gilt, dass auch Anträge um Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen durch die Finanz- und Kirchendirektion geprüft werden (Mitberichte der FKD) müssen. Damit soll eine restriktive und nachhaltige Finanzpolitik gefördert werden.

3.4.3 Kreditüberschreitungen

Kreditüberschreitungen müssen in jedem Fall vom Regierungsrat bewilligt werden (vgl. § 26 E-FHG). Die Bedingungen für die Bewilligung von Kreditüberschreitungen durch den Regierungsrat sind im Finanzhaushaltsgesetz bewusst sehr eng gefasst. Er kann Kreditüberschreitungen nur noch für den Fall bewilligen, dass keinerlei Handlungsspielraum besteht und dass die zusätzlichen Mittel in jedem Fall benötigt werden, sowie bei akuter Dringlichkeit oder bei geringen Beträgen. Eine Kreditüberschreitung ist somit nicht mehr für alle gebundenen Ausgaben möglich, sondern nur noch für solche ohne (jeglichen) Entscheidungsspielraum.

Diese Regelung verpflichtet die Direktionen neu dazu, die Ursachen für Kreditüberschreitungen im gebundenen Bereich zu analysieren und gegenüber dem Regierungsrat zu begründen. Eine vertiefte Analyse zeigt möglicherweise, dass für den Kanton finanzieller oder sachlicher Handlungsspielraum besteht, der mittel- bis langfristig mit geeigneten Massnahmen genutzt werden kann. Der Regierungsrat prüft die Anträge der Direktionen auf Kreditüberschreitung. Er kann die Anträge im Hinblick auf die Finanzlage auch ablehnen. Sind die Bedingungen für eine Kreditüberschreitung nicht erfüllt, so muss der Regierungsrat – falls er an den geplanten Vorhaben festhalten will – einen Nachtragskredit beim Landrat beantragen.

In der Investitionsrechnung kann der Regierungsrat zudem Kreditüberschreitungen bewilligen, wenn der Gesamtbetrag der Budgetkredite für Investitionsausgaben (Investitionskredite) aller Organisationseinheiten des Kantons damit nicht überschritten wird. Andernfalls muss auch für Investitionskredite ein Nachtragskredit beim Landrat eingeholt werden.

Der Regierungsrat kann also Kreditüberschreitungen bei Investitionskrediten einzelner Organisationseinheiten bewilligen, wenn die Bau- und Umweltschutzdirektion nachweist, dass die Summe aller bewilligten Investitionskredite damit nicht überschritten wird. Diese Ergänzung wurde nach der Vernehmlassung vorgenommen (§ 26 Abs. 1 Bst. d E-FHG). Wird der Gesamtbetrag der Investitionskredite mit der Kreditüberschreitung überschritten, so muss der Regierungsrat dem Landrat einen Nachtragskredit beantragen.

Die Abbildung 7 zeigt beispielhaft auf, wann der Regierungsrat im Investitionsbereich eine Kreditüberschreitung bewilligen kann und wann ein Nachtragskredit beantragt werden muss. Die Summe aller vom Landrat bewilligten Investitionskredite beträgt im Beispiel Fr. 200 Mio. Dieser Gesamtbetrag setzt sich im Beispiel aus den Investitionskrediten des Amtes für industrielle Betriebe (AIB), des Hochbauamtes und des Tiefbauamtes zusammen.

Kann das Tiefbauamt im Budgetjahr Vorhaben im Umfang von Fr. 30 Mio. weniger umsetzen als budgetiert – z.B. weil Einsparungen einen Strassenbau verzögern – so kann der Regierungsrat Kreditüberschreitungen von Investitionskrediten anderer Organisationseinheiten bis maximal Fr. 30 Mio. bewilligen. Im Beispiel würde das Hochbauamt seinen Investitionskredit um Fr. 30 Mio. überschreiten. Diese Überschreitung könnte nun vom Regierungsrat bewilligt werden. Das Hochbauamt müsste somit keinen Nachtragskredit beantragen.

Wenn aber das Hochbauamt seinen Investitionskredit um Fr. 30 Mio. überschreitet, ohne dass im AIB oder im Tiefbauamt weniger Mittel als geplant verbaut werden, so führt die Überschreitung im Hochbauamt zu einer Überschreitung des Gesamtbetrages für Investitionsausgaben. In diesem Fall muss zwingend ein Nachtragskredit beim Landrat eingeholt werden (Grafik rechts).

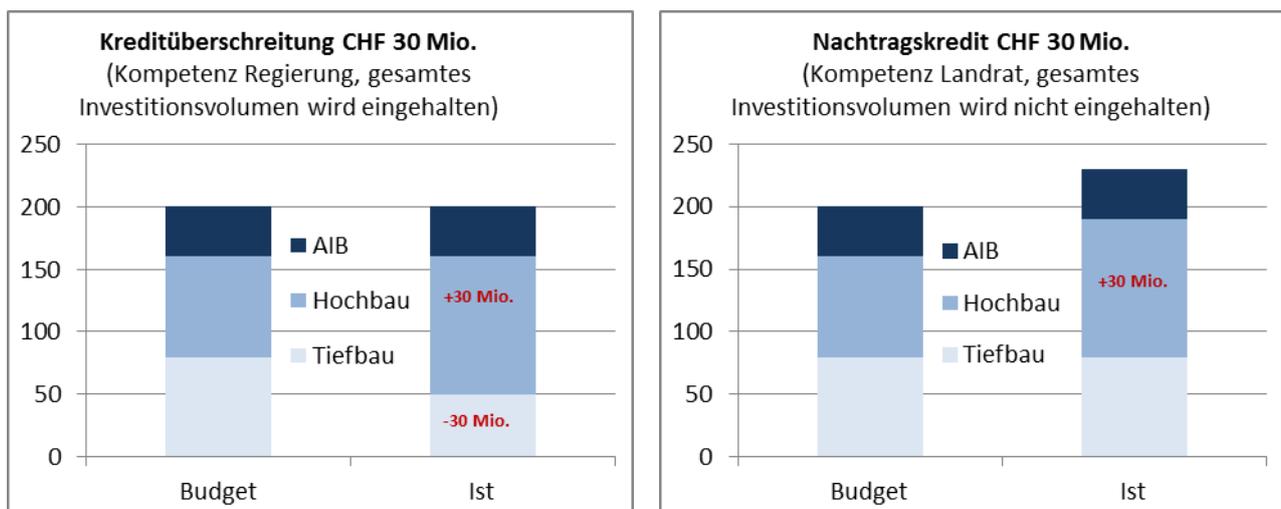


Abbildung 7: Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen im Investitionsbereich

Unabhängig von dieser Regelung zur Kreditüberschreitung muss für jedes Investitionsvorhaben eine Ausgabenbewilligung eingeholt werden. Der Beschluss des Budgetkredites über die Summe der Investitionsausgaben einer Dienststelle wie auch die Beschlüsse über Kreditüberschreitungen oder Nachtragskredite ermächtigen nicht zur Tätigung der einzelnen Investitionsausgaben. Hierfür braucht es – wie in der Erfolgsrechnung auch – jeweils eine entsprechende Ausgabenbewilligung.

3.4.4 Kreditübertragungen auf das nächste Jahr

Kommt es bei einem einmaligen Vorhaben zu projektbedingten Verzögerungen können Budgetkreditanteile, die deshalb nicht ausgeschöpft werden können, durch den Regierungsrat auf das nächste Jahr übertragen werden. Die Kreditübertragung kann maximal so hoch sein, wie der entsprechende Budgetkredit im Vorjahr unterschritten wurde.

Projektverzögerungen zeigen sich in der Regel gegen Jahresende, wenn das Budget des nächsten Jahres bereits erstellt ist. Dank der Möglichkeit zur Kreditübertragung kann verhindert werden, dass die bereits begonnenen Arbeiten im neuen Jahr gestoppt werden müssen und erst ein Nachtragskreditbegehren an den Landrat gestellt werden muss.

Inhaltlich ist die Kreditübertragung mit dem neuen Gesetz engeren Kriterien unterworfen – analog zu anderen Kantonen - und als Instrument des Regierungsrates positioniert. Somit können Direktionen künftig nicht mehr in eigener Kompetenz nicht verwendete Budgetkredite auf das nächste Jahr übertragen.

3.4.5 Verzicht auf Kreditverschiebung in der Erfolgsrechnung

Auf das Instrument der Kreditverschiebung in der Erfolgsrechnung wird im neuen Finanzhaushaltsgesetz verzichtet. Da der Handlungsspielraum für den Regierungsrat mit der neuen Definition der Budgetkredite erhöht wird, kommt dem Instrument der Kreditverschiebung nicht mehr dieselbe Relevanz zu wie bisher.

Wie mit der Bestimmung zu den Nachtragskrediten soll mit dem Verzicht auf Kreditverschiebungen die Budgethoheit des Landrats gestärkt werden. Eine Verschiebung zwischen Personal- und Sachaufwand ist nicht mehr möglich. Wo es eine effiziente Aufgabenerfüllung erfordert, Kreditpositionen flexibler einzusetzen, kann künftig die Einführung eines Globalbudgets geprüft werden.

Mit den Kreditüberschreitungen im Investitionsbereich werden hingegen Kreditverschiebungen in der Investitionsrechnung ermöglicht. Insofern erfolgt mit der Ausnahmeregelung bei der Kreditüberschreitung eine ungleiche Behandlung der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung.

3.5 Verwaltungsinterne Steuerung

3.5.1 Leistungsaufträge

Der Leistungsauftrag konkretisiert künftig die Leistungsziele einer Dienststelle auf Ebene ihrer Produkte, Aufgaben und Leistungen ausgehend von den rechtlichen Grundlagen, dem Regierungsprogramm, dem AFP und weiteren Vorgaben zum Aufgabengebiet der Dienststelle. Er steht somit an der Nahtstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung der Verwaltungseinheit und bildet die Grundlage für die ziel- und ergebnisorientierte Führung der Dienststelle. Somit schafft er auch die Grundlage für individuelle Mitarbeiterzielsetzungen.

Das Steuerungsmodell wird mit dieser neuen Form des Leistungsauftrages zweckmässig ergänzt. Es ermöglicht die Leistungs- und Wirkungsorientierung stufengerecht weiterzuentwickeln. Die konkrete Ausgestaltung kann unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Direktionen festgelegt werden.

Der Regierungsrat nimmt von den Leistungsaufträgen Kenntnis. Die Fortführung der Beschlussfassung des Regierungsrats über die Leistungsaufträge wurde geprüft, jedoch verworfen da, der Regierungsrat mit seinen künftigen Instrumenten (Verordnungsrecht, Regierungsprogramm, AFP mit Indikatoren) genügend Möglichkeiten zur gestaltenden Einflussnahme hat.

Für die erstmalige Erarbeitung der Aufgabenbeschriebe und der Definitionen der Indikatoren im AFP dienen die bisherigen Leistungsaufträge als Grundlage. Diese werden anschliessend in ihrer bisherigen Form nicht weitergeführt, weil der Zusatznutzen zum AFP zu gering wäre.

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

3.5.2 Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen werden in der Regel über die Kosten- und Leistungsrechnung (Betriebsbuchhaltung) abgewickelt. Der Regierungsrat wird hierzu in der Verordnung Voraussetzungen definieren, unter welchen Leistungen intern verrechnet werden. Voraussetzung ist:

- das Vorliegen einer Leistungsbereitschaft resp. die explizite Nachfrage der Leistung durch den Leistungsbezüger (bspw. mittels Vertrag zwischen zwei Dienststellen),
- die zu verrechnende Leistung muss mess- und bewertbar sein,
- die Leistung muss dem Leistungsbezüger direkt zuordenbar sein
- der Aufwand muss verrechnungswürdig sein (Mindestbetrag Fr. 10'000 pro Jahr oder Bestandteil des definierten Leistungskatalogs)

Der Regierungsrat legt im Leistungskatalog fest, welche Leistungen direktionsübergreifend über interne Verrechnungen verrechnet werden dürfen. Direktionsinterne Leistungen werden nach den Regeln und Prozessen der jeweiligen Direktion verrechnet. Die Direktionen sind aber angehalten, dabei die oben dargelegten Voraussetzungen zu berücksichtigen. Die innerbetriebliche Verrechnung von Leistungen im Kanton Basel-Landschaft erfolgt in der Regel über interne Verrechnungen in der Betriebsbuchhaltung. Ausnahmen werden vom Regierungsrat definiert (insb. bei Dienststellen mit vom Bund refinanzierten Stellen).

Mit diesen Regelungen werden die wichtigsten intern erbrachten Leistungen auch intern verrechnet. Eine flächendeckende Verrechnung aller intern erbrachten Leistungen ist nach Ansicht des Regierungsrats hingegen weder zweckdienlich noch mit einem vernünftigen Ressourcenaufwand zu bewältigen.

3.5.3 Kosten- und Leistungsrechnung

Gemäss totalrevidiertem Finanzhaushaltsgesetz sollen künftig alle Dienststellen eine ihren Bedürfnissen dienende Kosten- und Leistungsrechnung führen. Dienststellen, die zur Berechnung von Gebühren und Entgelten oder aus anderen Gründen eine hohe Kostentransparenz aufweisen müssen, sind gesetzlich verpflichtet, eine ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung zu führen. Damit wird der heutige Standard auch im neuen Gesetz verankert.

Bei der Kostenrechnung werden im Kanton Basel-Landschaft drei Stufen unterschieden: Die Kostenartenrechnung (z.B. Kostenart ‚Löhne‘), die Kostenstellenrechnung (z.B. Kostenstelle ‚Passbüro‘) und die Kostenträgerrechnung (z.B. Kostenträger ‚Pass‘). Die ersten beiden Stufen der Kostenrechnung bilden das Basismodell und sind im Kanton Basel-Landschaft flächendeckend eingeführt.

Bewusst nicht flächendeckend eingeführt ist die Kostenträgerrechnung (gemäss Ausbau- oder Vollkostenmodell) als dritte Stufe der Kostenrechnung. Dienststellen, deren Leistungen durch Gebühren oder zweckgebundene Erträge finanziert werden, führen eine Kostenträgerrechnung. Welche Dienststellen dies sind, legt der Regierungsrat in der Verordnung fest. Allen anderen Dienststellen ist es freigestellt, gleichwohl eine ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung zu führen.

Der Landrat hat sich zuletzt mit der Ablehnung der Motion [2013-233](#) „Kostenrechnung und WoV“ von Gerhard Schafroth am 27. Juni 2013 gegen eine flächendeckende kantonale Kostenträgerrechnung ausgesprochen. Aus Sicht des Regierungsrates sprechen folgende Argumente gegen eine flächendeckende Kostenträgerrechnung:

- Kosten und Nutzen einer Kostenträgerrechnung müssen in einem guten Verhältnis stehen. Eine flächendeckende Kostenträgerrechnung ist keine Zielsetzung für sich allein. Ihre Einführung und ihr Unterhalt verursachen beträchtliche Verwaltungskosten. Durch die Beschäftigung der Verwaltung mit flächendeckenden internen Verrechnungen erhält der Kantoneinwohner nicht mehr und bessere Leistungen vom Kanton.
- Die Umlageschlüssel der indirekten Kosten (auch als Gemeinkosten bezeichnet) können nie die exakte Wahrheit abbilden und suggerieren eine Scheingenauigkeit. Schlüssel müssen einfach, nachvollziehbar und über längere Zeiträume gleichbleibend sein.
- Der in der Motion aufgeführte Wunsch, die eigenen Leistungen mit denjenigen anderer Anbieter vergleichen zu können, bedingt u.a. eine Harmonisierung der Leistungskataloge, der Buchhaltungsgrundlagen, der Verteilschlüssel und der Detaillierungsgrade. Interkantonale Harmonisierungsprojekte waren bis zum heutigen Tag nicht erfolgreich.

3.6 Ausgabenrecht

3.6.1 Allgemeines

Neu soll das bewilligte Budget nicht mehr generell zur Tätigkeit von Ausgaben ermächtigen. Wie bereits in vielen Kantonen etabliert, soll für jede Ausgabe künftig, abgestuft nach der Höhe der Ausgaben, eine Ausgabenbewilligung eingeholt werden müssen. Das war bisher sinngemäss schon für Ausgaben im Kompetenzbereich des Landrats und des Volks der Fall (Verpflichtungskredit). Künftig soll dies auch für Ausgaben in der Kompetenz des Regierungsrats gelten. Vor jeder Ausgabe soll geprüft werden, ob sie nötig, zweckmässig und tragbar ist. Das sah schon die geltende Verfassung vor (§ 129 Abs. 3 KV) wurde aber bisher nicht praktiziert.

Das neue Finanzhaushaltsgesetz vollzieht eine klare Unterscheidung zwischen Ausgabenrecht und Kreditrecht. Diese Abgrenzung fehlte bislang und führte beispielsweise bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten regelmässig zu Unklarheiten.

Der Begriff der Ausgabe wird in Anlehnung an Formulierungen anderer Kantone klarer definiert und beispielhaft umschrieben. Als Ausgaben gelten insbesondere, die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen, Staatsbeiträge, der Abschluss von Bürgschaften und vergleichbare Eventualverbindlichkeiten, Einnahmenverzicht, Darlehen, Vorfinanzierungen und die Entnahme von Mitteln aus Spezialfinanzierungen.

Bemerkenswerte Veränderungen ergeben sich insbesondere im Bereich von Ausgaben unterhalb der Kompetenz des Landrats und oberhalb der in der Verordnung definierten Schwelle von 10'000 Franken. Hier gelten künftig im Sinne der Stärkung der finanziellen Steuerung strengere Anforderungen an die Ausgabenbewilligungen. Im Zuständigkeitsbereich des Landrats entspricht die Ausgabenbewilligung weitgehend dem heutigen Verpflichtungskredit. Im Bereich von kleineren Ausgaben soll (auch) künftig die Ausgabenbewilligung mit der heutigen Unterschriftsberechtigung für Zahlungsanweisungen zusammen fallen.

3.6.2 Voraussetzungen für eine Ausgabe

Für die Tätigung einer Ausgabe werden künftig drei Voraussetzungen verlangt:

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

Die Rechtsgrundlage legitimiert die Ausgabe rechtlich, mit dem Budget werden die verfügbaren Mittel der Dienststelle zugewiesen und mit der Ausgabenbewilligung die Ausgaben sachlich beschlossen. Zur Vollständigkeit wird in Tabelle 3 auch der Vollzug aufgeführt. Er umfasst die eigentliche Geldverwendung und die operative Abwicklung der Ausgabe.

	Legalitätsprinzip	Finanzplanung	Sachentscheid	Vollzug
Voraussetzungen für eine Ausgabe	Rechtsgrundlage	Budgetkredit	Ausgabenbewilligung	Zahlungs-ermächtigung
Zuständigkeit	Regierungsrat Landrat Gerichte Volk Eidg. Parlament	Landrat	Volk Landrat Regierungsrat Gerichte Finanzkontrolle Aufsichtsstelle Da- tenschutz Ombudsman	Zeichnungs- berechtigte

Tabelle 3: Voraussetzungen für die Tätigung einer Ausgabe

Diese Klärung der finanzrechtlichen Abwicklung von Ausgaben wird bisherige rechtliche Unsicherheiten vermeiden, die Verantwortung für Ausgaben klar zuordnen, die Wirtschaftlichkeit des Handelns fördern und eine bessere Kontrolle der Mittelverwendung und der Einhaltung der vorgeschriebenen Abläufe durch die Finanzkontrolle ermöglichen. Das Konzept der dreifachen Voraussetzung für Ausgaben hat sich in vielen Kantonen bewährt.

3.6.3 Ausgabenbewilligung

Jede Ausgabe bedarf einer Bewilligung, egal ob es sich um eine neue oder eine gebundene Ausgabe handelt. Allerdings ist die Zuständigkeit zur Ausgabenbewilligung nach der Höhe und der Art der Ausgabe abgestuft (vgl. Kap. 3.6.6)

In die Zuständigkeit des Landrates (und des Volkes) liegen nur neue Ausgaben. Mit einem Ausgabenbewilligungsantrag werden dem Landrat neue Ausgaben zur Bewilligung vorgelegt. In den meisten Fällen sind diese Ausgaben schon in den jeweiligen Budgetkrediten eingestellt. Bei mehrjährigen Vorhaben werden die bewilligten Ausgaben in der mittelfristigen Planung berücksichtigt.

Insbesondere bei den Investitionen klärt dies den Charakter der Investitionsplanung respektive des Investitionsprogramms. Im AFP hat dieses lediglich eine erlauernde Funktion und gibt Auskunft, wie der Budgetkredit für Investitionsausgaben zustande gekommen ist. Die Tatsache, dass sich ein Vorhaben unter Umständen noch nicht im Investitionsprogramm befindet, ist dennoch nicht massgebend dafür, ob das Vorhaben ausgeführt werden kann oder nicht. Entscheidend dafür ist vielmehr, dass der Budgetkredit Investitionsausgaben der Dienststelle ausreicht, und dass die Ausgaben für das Vorhaben von der zuständigen Instanz bewilligt worden sind.

Der bisherige Sammelkredit wird neu als Rahmenausgabenbewilligung im Finanzhaushaltsgesetz verankert. Diese begriffliche Anpassung hat keine Kompetenzverschiebung zwischen Landrat und Regierungsrat zur Folge. Bereits heute beschliesst der Landrat mit einem Sammelkredit (neu

Rahmenausgabenbewilligung) die Ausgaben­summe für mehrere einzelne Vorhaben. Für die Auf­teilung des Sammelkredites ist anschliessend der Regierungsrat zuständig. Ob die Budgetkredite in einem bestimmten Jahr ausreichen, um alle gewünschten Vorhaben, die mit der Rahmenausgabenbewilligung abgedeckt sind, zu tätigen, hängt hingegen von der Grösse des/der beschlossenen Budgetkredite/s für den betroffenen Ausgabenbereich ab, dem die Rahmenausgabenbewilligung zugehört.

Schliesslich wird auch bei den Staatsbeiträgen mit der Unterscheidung zwischen Ausgabenbewilligung und Budgetkredit klar, dass der Landrat mit der Ausgabenbewilligung eine meistens über mehrere Jahre wirkende Ausgabenbewilligung erteilt. Das Budget kann hingegen jeweils nur für ein Jahr beschlossen werden.

3.6.4 Neue und gebundene Ausgaben

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

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

3.6.5 Bestimmung der Ausgabenhöhe

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

3.6.6 Zuständigkeiten für Ausgabenbewilligungen

Die Ausgabenkompetenzen von Regierungsrat und Landrat sind schon seit vielen Jahren unverändert. Eine Anpassung wurde seitens des Landrates mehrfach gefordert, so beispielsweise mit der [Motion 2009-227](#) von Elisabeth Schneider-Schneiter, welche mit dieser Vorlage abgeschrieben werden soll (vgl. Kap. 7.5).

Ausgabenkompetenz

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor die Ausgabenkompetenz für neue Ausgaben (Beträge in Franken) wie folgt zu erhöhen:

	Regierungsrat		Landrat			
	einmalig	wiederkehrend	ohne Referendum		fakultatives Referendum	
			einmalig	wiederkehrend	einmalig	wiederkehrend
E-FHG:	bis 1'000'000	bis 200'000	-	-	über 1'000'000	über 200'000
Bisher:	bis 50'000	-	über 50'000	-	über 500'000	über 50'000

Tabelle 4: Bisherige und neue Ausgabenkompetenzen von Regierungsrat und Landrat für neue Ausgaben

Künftig soll der Regierungsrat neue einmalige Ausgaben bis zu einer Million Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis max. 200'000 Franken pro Jahr in eigener Kompetenz bewilligen können. Darüber liegende Ausgaben fallen in die Zuständigkeit des Landrates und unterstehen gleichzeitig dem fakultativen Referendum (Volk). Gebundene Ausgaben fallen – wie bisher – immer in die Zuständigkeit des Regierungsrates.

Im Vergleich zu bisher würde der Landrat mit dieser Kompetenzerhöhung von rund 30% der bisherigen Verpflichtungskreditsentscheide befreit. Diese würden künftig in die Kompetenz des Regierungsrates fallen. Der Landrat wird damit von unbedeutenden operativen Aufgaben entlastet und kann sich vermehrt auf die mittelfristige und strategische Steuerung des Kantons konzentrieren. Dank dem Beschluss der Budgetkredite wird der Handlungsspielraum des Regierungsrates zur Ausgabentätigung klar vom Landrat vorgegeben und kann mittels Budgetantrag jährlich angepasst werden.

Ein Blick auf die in den letzten 15 Jahren im Kanton Basel-Landschaft eingereichten Finanzreferenden zeigt zudem, dass die betragsmässige Erhöhung der Referendumsgrenze keine einschränkende Wirkung hat. Seit 1997 wurde kein Finanzreferendum ergriffen, das Ausgabenbeschlüsse des Landrats zum Gegenstand hatte, die betragsmässig unter den neuen Schwellenwerten lagen. Dennoch verzichtet der Regierungsrat darauf, die Schwellenwerte für das fakultative Referendum zusätzlich zu erhöhen. Auch die Anzahl der benötigten Unterschriften (1'500) und die Frist für das Einreichen des Referendums von 8 Wochen bleiben unverändert.

Der Regierungsrat wird seine Ausgabenkompetenz teilweise an die Direktionen delegieren. Es ist vorgesehen, den Direktionen Ausgabenkompetenzen für einmalige Ausgaben bis 300'000 Franken sowie für wiederkehrende Ausgaben bis maximal 100'000 Franken pro Jahr zu gewähren. Auf unterschiedliche Direktionskompetenzen für neue und gebundene Ausgaben wird verzichtet. Für Ausgaben unter 10'000 Franken soll zudem die Zahlungsanweisung der Ausgabenbewilligung gleichgesetzt werden um den administrativen Aufwand für Kleinausgaben nicht unnötig zu erhöhen.

Gesamtkontext und Kantonsvergleich

Die Erhöhung der Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates ist in einem grösseren Gesamtkontext zu betrachten. Die Kompetenzen zwischen Landrat und Regierungsrat werden mit dieser Vorlage nicht grundsätzlich verschoben, sondern neu ausbalanciert (siehe auch Kap. 3.8). So werden die mittelfristigen Steuerungsmöglichkeiten des Landrats deutlich aufgewertet, insbesondere durch die höhere Verbindlichkeit des Budgets (obligatorische Nachtragskredite auch für gebundene Ausgaben), die Beratung und Möglichkeit der Antragstellung über den vierjährigen AFP und den restriktiveren Begriff der gebundenen Ausgabe (im Zweifel für die Kompetenz des Landrats).

Demgegenüber soll in der kürzeren Frist und in der Einzelobjektbetrachtung die Flexibilität des Regierungsrats erhöht werden. Gerade die aktuellen Sparmassnahmen zeigen, dass aufgrund vorliegender Landratsbeschlüsse viele Ausgaben als gebunden betrachtet werden müssen und somit wenig Spielraum für kurzfristige Massnahmen des Regierungsrates vorliegen.

Auch der Vergleich mit anderen Kantonen mit neuem Finanzhaushaltsgesetz und ähnlich grossem Staatshaushalt wie Basel-Landschaft in Abbildung 8 zeigt, dass die bisherigen Kompetenzen nicht mehr zeitgemäss und die neuen Schwellenwerte verhältnismässig sind:

Kanton	Regierung Ausgabenkompetenz		Parlament (beschränkt durch ...)				Einnahmen RE 2010 (In Tsd. CHF)
	einmalig	wiederkehrend	Obl. Referendum einmalig	wiederkehrend	Fakultatives Referendum einmalig	wiederkehrend	
AG	1'000'000	100'000	-	-	5'000'000	500'000	4'410'615
LU	3'000'000	300'000	25'000'000	2'500'000	3'000'000	300'000	3'080'875
BL neu	1'000'000	200'000	-	-	1'000'000	200'000	2'279'100
BL	50'000	-	-	-	500'000	50'000	2'279'100
SZ*	1'000'000	100'000	5'000'000	500'000	5'000'000	500'000	1'032'831

* Totalrevidiertes Gesetz tritt am 1.1.2016 in Kraft

Abbildung 8: Kantonsvergleich betr. Ausgabenkompetenzen

3.7 Berichterstattung und Rechnungslegung

3.7.1 Jahresbericht

Mit dem neuen Jahresbericht werden die beiden Publikationen Staatsrechnung und Geschäftsbericht in eine Publikation integriert und dem Landrat zur Genehmigung unterbreitet. Der Regierungsrat kommt damit seiner Rechenschaftspflicht umfassend nach.

Der Jahresbericht umfasst den Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit („Geschäftsbericht“), die Jahresrechnung, die Berichte der kantonalen Behörden bis auf Ebene der Dienststellen, sowie die Berichterstattung weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung. Ebenfalls Bestandteil des Jahresberichts ist die Bestätigung der Finanzkontrolle sowie ein Teil mit Zusatzerläuterungen und Statistiken. Der Aufbau des Jahresberichts lehnt sich damit eng an den des AFP an (vgl. Abbildung 4), so dass die Vergleichbarkeit gewährleistet und die Lektüre einfach möglich ist. Die Struktur des Jahresberichts ist in Abbildung 9 dargestellt.

Der bisherige „Jahresbericht“, der aus den zwei Publikationen Staatsrechnung und Geschäftsbericht bestand deren Abstimmung untereinander durch den Medienbruch zwischen dem Print-Produkt Staatsrechnung und der nicht mehr weitergeführten Online-Publikation des Geschäftsberichts minimal war, wird damit durch eine ganzheitliche Rechenschaftsablage abgelöst.

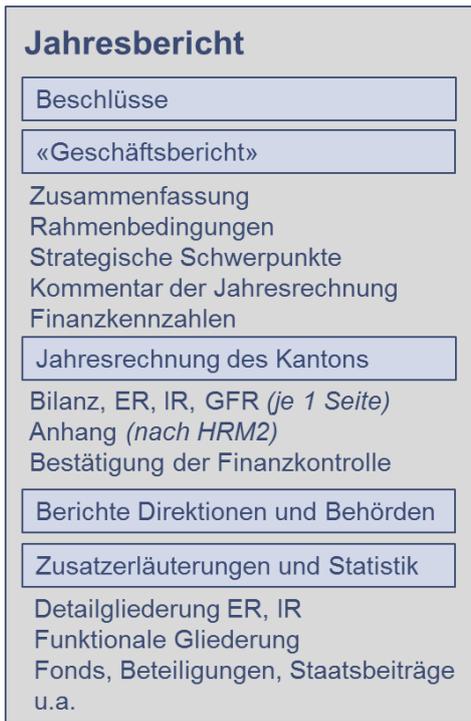


Abbildung 9: Struktur des neuen Jahresberichtes

3.7.2 Jahresrechnung

Die Jahresrechnung beinhaltet die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und den Anhang. Der Regierungsrat kommt damit seiner Rechenschaftspflicht umfassend nach. Mit diesen Elementen wird eine objektive Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage angestrebt, die revisionstauglich ist. Präsentiert werden Fakten, womit sich die Jahresrechnung von den kommentierenden Teilen des Jahresberichts unterscheidet. Die Jahresrechnung könnte in Zukunft auch als Auskopplung separat veröffentlicht werden, wie dies auch in der Privatwirtschaft üblich ist.

Durch diese klare Rollenzuweisung kann die Qualität der Berichterstattung weiter verbessert werden, weil die umfangreichen Informationen einfacher zugänglich und verständlich sind. Die Berichterstattung profitiert auch von inhaltlichen Verbesserungen und der optimierten Strukturierung der Offenlegungen, namentlich des Eigenkapitalnachweises.

3.7.3 Bilanz und Eigenkapitalnachweis

Im Bereich der Rechnungslegung wird eine Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage angestrebt. Der Kanton wendet wie bisher die Rechnungslegungsgrundsätzen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) der Kantone und Gemeinden an.

Der Eigenkapitalnachweis legt den Bestand und die Veränderung des Eigenkapitals offen. Damit kommt ihm eine wichtige Rolle in der Darlegung der Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenbremse zu.

Der heutige Eigenkapitalnachweis entspricht nicht den üblichen Darstellungsformen und ist schwer lesbar. Zudem besteht Anpassungsbedarf, weil mit der Neukonzeptionierung der Schuldenbremse nicht mehr zwischen „innerhalb“ und „ausserhalb“ der Defizitbremse unterschieden wird. Mit Ausnahme des Fehlbetrags aus der Sanierung der Pensionskasse, wo besondere Abtragsregeln bestehen, soll das Eigenkapital integral bewirtschaftet werden.

Der neue Eigenkapitalnachweis umfasst neu das ganze Eigenkapital, inklusive von Fonds (sofern entsprechende Voraussetzungen erfüllt sind, vgl. Kap. 3.7.4 zu Fonds und Spezialfinanzierungen). Die Transaktionen werden über alle Eigenkapitalbestandteile offen gelegt und damit eine verständliche Darlegung der Veränderungen erzielt.

3.7.4 Fonds und Spezialfinanzierungen

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

Hinsichtlich der Buchführung bestehen bisher in Bezug auf die Bilanzierung und die artgerechte Verbuchung der Zweckvermögenstransaktionen Abweichungen gegenüber den Vorgaben von HRM2. Ausserdem gibt es einige begriffliche Unklarheiten, welche mit dem neuen Gesetz bereinigt werden sollen.

Künftig werden Zweckvermögen HRM2-konform in die Staatsrechnung integriert und Aufwand- und Ertragsbuchungen werden in der Erfolgsrechnung abgebildet und damit erfolgswirksam. Die Führung der Zweckvermögen in eigenen Kostenrechnungskreisen wird damit aufgegeben. Die Integration der Zweckvermögen verhilft zu einer erhöhten Transparenz bezüglich der Vermögens- und Ertragslage und erleichtert die Berichterstattung sowie die Definition und die Handhabung allfälliger neuer Zweckvermögen.

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

Vermögenswerte, welche dem Kanton zur Erfüllung von Auflagen Dritter übertragen werden, werden als Fonds bezeichnet. Diese werden nach ihrem Charakter im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen, wobei mehrheitlich wohl die Ausweisung im Fremdkapital erfolgen wird. Entnahmen aus Fonds fallen in die Zuständigkeit des Regierungsrats.

Aufgrund dieser Kriterien ergibt sich folgende Kategorisierung der Zweckvermögen:

Art des Zweckvermögens	Bezeichnung	Bilanzierung im Eigen- oder Fremdkapital
Zweckvermögen mit reiner Selbstverpflichtung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe	Spezialfinanzierung	Eigenkapital
Zweckvermögen mit Auflagen Dritter und grosser Verwendungsfreiheit	Fonds	Eigenkapital
Zweckvermögen mit Auflagen Dritter und keiner oder kleiner Verwendungsfreiheit	Fonds	Fremdkapital
Zweckvermögen mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit (Bsp. Stiftungen)	-	Ausserhalb Jahresrechnung

Tabelle 5: Arten der Zweckvermögen

Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen neuen finanzrechtlichen Grundlagen der Fonds und Spezialfinanzierungen hat der Regierungsrat eine Analyse der heutigen Fonds und Vorfinanzierungen vorgenommen, um hinsichtlich der Inkraftsetzung der neuen rechtlichen Grundlagen den notwendigen Handlungsbedarf im Bereich der Fonds und Spezialfinanzierungen zu ermitteln.

Die vorgenommene Analyse zeigte, dass die Neuerungen der rechtlichen Grundlagen der Fonds und Spezialfinanzierungen insbesondere Auswirkungen auf die rechtliche Qualifikation der bestehenden Zweckvermögen sowie auf deren Bilanzierung (Ausweis im Eigenkapital oder im Fremdkapital) haben. Zur Änderung der rechtlichen Qualifizierung bedarf es einer Anpassung der rechtlichen Grundlagen des Zweckvermögens. Änderungen bei der Bilanzierung des Vermögens haben eine Umwidmung dessen zur Folge.

Die Änderungen bei einzelnen Zweckvermögen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage. Sie werden dem Landrat voraussichtlich im 1. Semester 2016 in einer separaten Vorlage unterbreitet.

3.8 Kompetenzordnung

Zur Stärkung der finanziellen Steuerung und des wirtschaftlichen Handelns werden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung im FHG stufengerecht für Landrat, Regierungsrat, Direktionen und Dienststellen geregelt. Die Kompetenzen zwischen Landrat und Regierungsrat sollen nicht grundsätzlich verschoben werden; sie werden indessen neu ausbalanciert.

Die landrätlichen Steuerungsmöglichkeiten werden wie folgt aufgewertet: Höhere Verbindlichkeit des Budgets (obligatorische Nachtragskredite auch für gebundene Ausgaben), Beratung und Möglichkeit der Antragstellung über den vierjährigen AFP, restriktiverer Begriff der gebundenen Ausgabe (im Zweifel für die Kompetenz des Landrats), Beratung und Beschlussfassung über die neu gestaltete Rechenschaftsablage des Regierungsrats, Erhöhung der Transparenz der Vermögens- und Ertragslage in Bilanz und Erfolgsrechnung.

Demgegenüber erhält der Regierungsrat - im Rahmen des vom Landrat bewilligten Budgets - höhere Ausgabenbewilligungskompetenzen, vergleichbar mit den Regelungen neuer Finanzhaushaltsgesetze anderer Kantone. Diese Kompetenzdelegation ist aber verbunden mit der neuen Verpflichtung, Ausgaben auch im eigenen Kompetenzbereich im Einzelfall zu bewilligen. Jede Ausgabe soll künftig - wie es schon die geltende Verfassung eigentlich vorschrieb - auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit hin geprüft werden. Gestützt auf die klaren Regeln des neuen FHG wird es künftig den Obergerichtskommissionen des Landrats und der Finanzkontrolle besser möglich sein, die Einhaltung der finanzrechtlichen Vorgaben durch Regierungsrat, Direktionen und Dienststellen zu beaufsichtigen.

Die Direktionen werden durch das neue Gesetz ausdrücklich verpflichtet, für die Qualität der Finanzinformationen sowie die vorschriftsgemässe, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Budgets und Vermögenswerte zu sorgen. Die Finanzdirektion erhält dazu klare Aufgaben, die Finanzprozesse zu steuern und die optimale Entscheidungsfindung des Regierungsrats vorzubereiten.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Kompetenzen, Zuständigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten der einzelnen Instanzen gemäss vorgeschlagenem Finanzhaushaltsrecht, sowie deren Änderungen gegenüber dem heutigen Recht:

<p>Landrat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschluss des Budgets, Schuldenbremse bindet auch den Landrat; keine Budgetverschlechterungen, welche die gesetzlichen Vorgaben verletzen • Höhere Verbindlichkeit des Budgets (obligatorische Nachtragskredite für neue und gebundene Ausgaben) • Stärkerer Einfluss auf die Mittelfristplanung: Beratung und Antragstellung über den vierjährigen AFP • Beratung und Genehmigung der neu gestalteten Rechenschaftsablage des Regierungsrats • Restriktiverer Begriff der gebundenen Ausgabe (im Zweifel für die Kompetenz des Landrats) • Als Option für spätere Phase: Beschluss von Globalbudgets für einzelne Organisationseinheiten • Vorlagen an den Landrat für Ausgabenbewilligungen müssen mit einer der finanziellen Bedeutung angemessenen Wirtschaftlichkeitsrechnung versehen sein • Bessere Transparenz über die Vermögens- und Ertragslage durch optimierte Bilanz • Stärkung der Oberaufsicht (sowie der Möglichkeiten der Finanzkontrolle) durch klare, kontrollierbare Regeln
<p>Regierungsrat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einhaltung der Vorgaben zur Schuldenbremse im AFP-Entwurf • Erhöhte Ausgabenkompetenzen • Verpflichtung zu generellen Aufgabenüberprüfungen • Neues Instrument der Kreditsperre • Rechenschaftspflicht im Jahresbericht • Neue Kompetenzen im Bereich der Aufnahme von Anleihen sowie der Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen • Antragsrecht an den Landrat auf Änderung des Aufgaben- und Finanzplans der unabhängigen Behörden
<p>Direktionen:</p> <p>Allgemein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung der Qualität der Finanzinformationen in ihren Zuständigkeitsbereichen sowie die Einhaltung der Termine • Erarbeitung und Umsetzung des AFP in ihrem Bereich <p>FKD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erlass von Weisungen und Handbüchern über die Umsetzung dieses Gesetzes und der zugehörigen Verordnungen • Fachliche Führung des Controllings und des Rechnungswesens sowie die Unterstützung des Controllings des Regierungsrats • Steuerung der Erstellung des AFP • Sicherstellung und Bewirtschaftung der Liquidität <p>BUD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung des Investitionsprogramms

Tabelle 6: Kompetenzen, Zuständigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Revisionsvorlagen

4.1 Erläuterungen zu den Änderungen der Kantonsverfassung

Auf Ebene der Kantonsverfassung besteht Revisionsbedarf insbesondere in den Bereichen Ausgabenkompetenzen sowie Planung, Steuerung und Berichterstattung (vgl. allgemein Kap. 2.4.1).

§ 31 Absatz 1 Buchstabe b (Fakultative Abstimmungen)

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

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

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

§ 36 Absatz 2 (Übertragung von Befugnissen)

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

§ 65 Absätze 1 und 3 (Planung)

In Abs. 1 wird der heutige Begriff Finanzplan durch Aufgaben- und Finanzplan ersetzt. Der Aufgaben- und Finanzplan umfasst vier Jahre, wobei das erste Jahr dem Budgetjahr entspricht. Mit dem Adjektiv „mehrfähig“ wird diese mittelfristige Optik des AFP zum Ausdruck gebracht. Abs. 3 kann aufgehoben werden, da es künftig kein Jahresprogramm mehr geben wird. Die darin enthaltenen Jahresmassnahmen und Projekte werden zukünftig im AFP ausgewiesen.

§ 66 Finanzbeschlüsse

Im Kanton werden die Begriffe Voranschlag und Budget heute parallel und uneinheitlich verwendet. Die Revision der Verfassung bietet die Gelegenheit, diese Begrifflichkeit klar zu definieren. Vorgeschlagen wird der modernere Begriff des Budgets, welcher synonym mit dem ersten Jahr des Aufgaben- und Finanzplanes ist.

Für „Budget“ sprechen folgende Argumente: Begriff des normalen Sprachgebrauchs, Begriff des HRM2-Musterfinanzhaushaltsgesetzes, lässt sich zum Verb wandeln („budgetieren“) und ist Bestandteil fester Begriffe (Budgetanträge, Budgetrichtlinie). Der alternative Begriff des Voranschlags ist demgegenüber sprachlich eher veraltet und weniger flexibel. Nachteilig ist, dass erst kürzlich im Rahmen der Optimierung der Planungsinstrumente vorgenommene Änderungen auf Gesetzesstufe (vgl. LRV [2010-033](#)) wieder rückgängig gemacht werden müssen. Dieser Schritt lohnt sich indessen, weil diese terminologische Frage nun zusammen mit der Verfassung für den Kanton flächendeckend gelöst werden kann.

§ 67 Absatz 1 Buchstaben a (Weitere Zuständigkeiten)

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

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

Die Genehmigung der jährlichen Berichte der selbständigen Verwaltungsbetriebe soll künftig nicht mehr auf Verfassungsebene verankert werden. Die zu genehmigenden Jahresberichte der kantonalen Beteiligungen sind zurzeit in den jeweiligen Spezialgesetzen bezeichnet. Die Aufsicht über die Beteiligungen und damit auch die Behandlung der Jahresberichte wird zudem Gegenstand eines Gesetzes über die Public Corporate Governance sein, welches voraussichtlich nach Inkrafttreten der mit dieser Vorlage beantragten Revisionen Wirkung entfalten wird.

§ 73 Absätze 2 und 3 (Planung)

Der Regierungsrat erstellt zu Beginn seiner Amtsperiode ein Regierungsprogramm über deren Zielerreichung er am Ende der Amtsperiode berichtet. Jährlich erstellt er zudem den Entwurf des Aufgaben- und Finanzplans. Das erste Jahr des Aufgaben- und Finanzplans entspricht dabei dem Budgetentwurf.

§ 75 Absätze 1 und 3 (Finanzbeschlüsse)

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

§ 129 Finanzhaushalt und Finanzplanung

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

§ 129 entspricht dem Gegenvorschlag des Regierungsrats zur Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“. Das Initiativkomitee hat sich einverstanden erklärt, die Behandlungsfrist für die formulierte Verfassungsinitiative bis am 31. Dezember 2016 zu verlängern. Wenn der Landrat dem Gesuch um eine erneute Verlängerung der Behandlungsfrist zustimmt, kann die Volksabstimmung über die formulierte Verfassungsinitiative gleichzeitig mit derjenigen über diese Vorlage stattfinden.

4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes

Titel

Der Titel „Finanzhaushaltsgesetz“ soll beibehalten werden. Einige Kantone haben bei ihrer Totalrevision in den letzten Jahren zur Bezeichnung „Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen“ gewechselt oder den Gedanken der wirkungsorientierten Steuerung in anderer Form in den Titel aufgenommen (so z.B. die Kantone AG, BE, LU, SO, ZH), andere sind beim klassischen Titel geblieben.

Gliederung des neuen Gesetzes

Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplans, der Änderungen bei der Berichterstattung sowie der Trennung von Ausgaben- und Kreditrecht wird auch die Gliederung des Finanzhaushaltsgesetzes verändert.

Das Gesetz wird neu in die folgenden Kapitel eingeteilt:

Struktur FHG-Entwurf	Struktur FHG bisher
1. Allgemeine Bestimmungen	1. Geltungsbereich und Grundsätze der Haushaltsführung
2. Steuerung von Aufgaben und Finanzen 2.1. Allgemeine Bestimmungen 2.2. Aufgaben- und Finanzplan 2.3. Budget 2.4. Jahresbericht 2.5. Verwaltungsinterne Steuerung	2. Grundsätze und Aufbau des Rechnungswesens
3. Ausgaben	3. Kredite
4. Rechnungslegung 4.1. Allgemeine Bestimmungen 4.2. Jahresrechnung 4.3. Bilanzierung und Bewertung	4. Finanzplan, Voranschlag und Staatsrechnung
5. Beteiligungen und Staatsbeiträge	<i>Kein Kapitel 5</i>
6. Zuständigkeiten	6. Organe und Kompetenzen
7. Übergangsbestimmung	7. Finanzkontrolle
	8. Schlussbestimmungen

Tabelle 7: Kapitelstruktur des totalrevidierten und des aktuellen Finanzhaushaltsgesetz im Vergleich

Ziel der neuen Gliederung, ist es eine möglichst einfache und verständliche Struktur zu schaffen. Das Gesetz soll sich auf die Regelung der grundlegenden und wichtigen Elemente beschränken. Ausführende Bestimmungen werden auf Verordnungsstufe festgehalten.

Nach den allgemeinen Bestimmungen in Kapitel 1 welches insbesondere die Grundsätze der Haushaltsführung und die Schuldenbremse enthält, folgen in Kapitel 2 die wesentlichen Instrumente zur Steuerung von Aufgaben und Finanzen. Kapitel 2 enthält nebst allgemeinen Bestimmungen zur Steuerung von Aufgaben und Finanzen den Aufgaben- und Finanzplan, das Budget, den Jahresbericht sowie die weiteren Instrumente der verwaltungsinternen Steuerung (Leistungsaufträge, interne Verrechnungen und Kosten- und Leistungsrechnung). Somit werden sämtliche kreditrechtlichen Aspekte in Kapitel 2 abgehandelt.

Kapitel 3 widmet sich anschliessend dem Ausgabenrecht. Die Rechnungslegung wird neu in Kapitel 4 abgehandelt, die Zuständigkeiten sind weiterhin in Kapitel 6 geregelt.

1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

Das Gesetz regelt die Führung des kantonalen Finanzhaushaltes, was durch die Aufzählung der wichtigsten Regelungsbereiche illustriert wird. Im Vergleich zum bisherigen § 1 wurde neu der bedeutende Aspekt der „Steuerung von Aufgaben und Finanzen“ explizit erwähnt. Damit kommt klar

zum Ausdruck, dass im Steuerungsmodell „Aufgaben und Finanzen“ im Gleichschritt zu planen sind.

§ 2 Geltungsbereich

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

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

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

Die Gemeinden sind dem kantonalen Finanzhaushaltsgesetz nicht unterstellt.

§ 3 Grundsätze der Haushaltsführung

Die Grundsätze der Haushaltsführung ergänzen die verfassungsrechtlichen Festlegungen von § 129 KV. Der Text des bisherigen § 2 wird ergänzt mit dem Grundsatz der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung, der Leistungs- und Wirkungsorientierung sowie der ordnungsgemässen Rechnungslegung. Normativ prägend sind insbesondere die Grundsätze der Gesetzmässigkeit (vgl. auch § 32) und der Wirtschaftlichkeit. Letztere wird mit § 8 konkretisiert. Auf eine nähere Erläuterung aller dieser Grundsätze in einem jeweiligen separaten Paragraphen soll verzichtet werden, da hier die normative Bedeutung zu relativieren ist.

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

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

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

§ 4 Mittelfristiger Ausgleich

§ 4 regelt den neuen, verfassungsrechtlichen Auftrag zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung und stellt damit ein zentrales Element der neuen Schuldenbremse dar. Diese wird gesetzlich mit den §§ 4-7 verankert.

Der mittelfristige Ausgleich ist dann erreicht, wenn der Saldo der Erfolgsrechnung über die vergangenen und die kommenden vier Jahre ausgeglichen ist. Insgesamt werden somit 8 Jahre für die Berechnung des mittelfristigen Ausgleiches berücksichtigt. (vgl. Kap. 3.2)

Absatz 2 sieht vor, dass der Landrat aussergewöhnliche Aufwände oder Erträge vom mittelfristigen Ausgleich ausnehmen darf. Notwendig ist ein Beschluss mittels qualifiziertem Mehr von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. Für die Ausnahmen soll ein strenger Massstab gelten. Sie sollen sich auf Ereignisse beschränken, welche sich (mehrheitlich) der Kontrolle des Kantons entziehen. Trotz der thematischen Nähe sind sie nicht jenen Transaktionen gleichzustellen, welche gemäss Rechnungslegung als ausserordentlicher Aufwand oder Ertrag ausgewiesen werden. Die Ausnahme kann nur für bestimmte Vorgänge beansprucht werden. Sie steht nicht zur Verfügung um das gesetzliche Ausgleichziel aufzuweichen.

Gemäss Absatz 3 ist wenn immer möglich in wirtschaftlich guten Zeiten – also wenn die Wirtschaft im Budgetjahr stärker wächst als im langfristigen Trend – ein Überschuss zu budgetieren. Auf eine striktere Formulierung, die bei guter Lage zwingend einen Ertragsüberschuss vorschreiben würde, soll verzichtet werden, da ein Überschussziel in einzelnen Jahren unter Umständen aus einer Gesamtopitik nicht im Interesse der finanziellen Steuerung ist. Allerdings ist klar, dass über einen mittelfristigen Zyklus von 8 Jahren hinweg betrachtet, die Erwirtschaftung eines Überschusses in guten wirtschaftlichen Zeiten notwendig sein wird, um in schwächeren Jahren die Defizite ausgleichen zu können.

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

Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, werden Aufwandminderungen gegenüber Ertragssteigerungen priorisiert. Dieser Grundsatz von Absatz 4 wird in § 19 gesetzlich konkretisiert.

§ 5 Sicherung des Eigenkapitals

Als zweites wesentliches Element der Schuldenbremse regelt § 5 die Sicherung des Eigenkapitals. Fällt das Eigenkapital unter den Schwellenwert von 4% des Gesamtaufwandes (4%= ca. Fr. 100 Mio.) muss der fehlende Betrag innert 5 Jahren abgetragen werden. Es gilt zu beachten, dass sich der Schwellenwert somit bei Veränderung des Gesamtaufwandes ebenfalls verändert. Diese Effekte werden im Jahresbericht offen gelegt.

Die Frist zur Abtragung des Fehlbetrages kann vom Landrat mit einer 2/3-Mehrheit ausnahmsweise verlängert werden (vgl. Kap. 3.2).

§ 6 Angemessener Selbstfinanzierungsgrad

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

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

Dies sind grob gehaltene Empfehlungen. Entscheidend ist die Beurteilung der Tragbarkeit der Investitionen anhand des langfristigen Investitionsprogramms. Für den Kanton Basel-Landschaft ist mit Blick auf die in letzter Zeit gestiegene Verschuldung eine hohe Selbstfinanzierung anzustreben.

§ 6 verpflichtet den Regierungsrat, das maximale Investitionsvolumen im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad festzulegen. Diese Bestimmung ergänzt die §§ 4 und 5 und stellt ein weiteres Element der Schuldenbremse dar.

§ 7 Reform berufliche Vorsorge

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

§ 32b Absatz 2

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

Dem Willen des Landrates, den Bilanzfehlbetrag aus der Reform der beruflichen Vorsorge von der Defizitbremse auszunehmen, wird auch im neuen Finanzhaushaltsgesetz Rechnung getragen. Die Ausfinanzierung dieses Bilanzfehlbetrags wird von den Bestimmungen der §§ 4 und 5 ausgenommen. Im Gegensatz zum geltenden § 32 Abs. 2 wird künftig aber auf eine Unterscheidung zwischen Eigenkapital innerhalb und ausserhalb der Schuldenbremse verzichtet.

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

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

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

§ 8 Wirtschaftlichkeit

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit fordert, dass mit sparsam eingesetzten Mitteln ein Nutzenmaximum erreicht wird. Es verlangt, für neue Massnahmen oder Projekte die stufengerechte Prüfung von Alternativen und Varianten als Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Lösung. Im Hinblick auf einen nachhaltig ausgeglichenen Staatshaushalt muss zwingend auch im gebundenen Bereich jeweils das beste Preis-/Leistungsverhältnis angestrebt werden.

§ 9 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung

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

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

2 Steuerung von Aufgaben und Finanzen

Vgl. allgemein Kap. 3.1

2.1 Allgemeine Bestimmungen

§ 10 Controlling

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

Absatz 2 verankerte das übergeordnete Controlling des Regierungsrates weitgehend gemäss der bisherigen Praxis. Es umfasst insbesondere die Aufgaben und Finanzen der Direktionen und der Landeskanzlei, die Beteiligungen und Staatsbeiträge (vgl. hierzu auch §§ 57 und 58 E-FHG), den Umgang mit den Risiken des Kantons (Risikomanagement, Internes Kontrollsystem) sowie die Substanzerhaltung des kantonalen Vermögens.

Das Controlling der Direktionen und der Landeskanzlei soll auf das Controlling des Regierungsrates abgestimmt sein (Abs. 3). Die Finanz- und Kirchendirektion kann dazu verbindliche Handbücher erlassen (vgl. § 62 Abs. 1 E-FHG).

Absatz 4 definiert, dass das Controlling durch die Linienvorgesetzten im Rahmen ihrer Führungsverantwortung wahrzunehmen ist. Die Führungskraft als Entscheidungsträger ist verantwortlich für die Resultate in ihrem Bereich und hat damit auch die inhaltliche Verantwortung für den Controlling-Prozess. Tätigkeiten wie Planen, Entscheiden, In-Gang-Setzen und Kontrollieren fallen in den Kompetenz- und Verantwortungsbereich einer Führungskraft.

§ 11 Generelle Aufgabenüberprüfungen

Absatz 1 verpflichtet den Regierungsrat die kantonalen Tätigkeiten regelmässig und systematisch einer Prüfung zu unterziehen. Geprüft wird, ob die Tätigkeiten notwendig, zweckmässig und finanziell tragbar sind. Sowohl vor einzelnen Ausgabenentscheiden (vgl. § 129 Abs. 3 KV, erster Satzteil), wie auch im Rahmen der jährlichen Aufgaben- und Finanzplanung werden die geplanten Tätigkeiten laufend geprüft.

Die heutigen Einzelprüfungen werden nun ergänzt durch eine systematische, generelle Aufgabenüberprüfung (vgl. auch Kap. 3.3.8). Diese neue Bestimmung konkretisiert den Verfassungsauftrag von § 129 Abs. 3 KV (zweiter Satzteil). Die generellen Aufgabenprüfungen sollen einen Beitrag dazu leisten, die Überprüfung von Aufgaben und Ausgaben zu systematisieren und damit besondere Sparpakete wenn möglich zu vermeiden. Die Formulierung des Prüfprogramms wird bewusst eng am Verfassungswortlaut gehalten.

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

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

§ 12 Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung

§ 12 entspricht sinngemäss Teilen des heutigen § 36 FHG, welche sich auf die finanzrechtliche Prüfung beziehen. Begrifflich wird aus der finanzrechtlichen Prüfung die finanzhaushaltsrechtliche

Prüfung. Damit wird verdeutlicht, dass mit ihr die Einhaltung der Finanzhaushaltsgesetzgebung geprüft wird.

Die Antragsteller haben bei ihren Anträgen den Nachweis, dass das Vorhaben wirtschaftlich ist, zu erbringen. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung sollen künftig auch Lebenszykluskosten berücksichtigt werden. Entsprechend wird der Prüfauftrag ergänzt. Die verstärkte Transparenz hinsichtlich der Folgekosten (als Bestandteil der Lebenszykluskosten) verbessert die Entscheidungsgrundlagen und erfüllt damit ein bedeutendes Ziel der mit dem neuen FHG angestrebten Stärkung der finanziellen Führung.

Absatz 2 verankert, den bisherigen Grundsatz wonach in Landratsvorlagen das Ergebnis der finanzhaushaltsrechtlichen Prüfung festgehalten werden muss.

§ 13 Risikomanagement

Das Risikomanagement wird neu im FHG verankert. Der Umgang mit Risiken, die den Kanton betreffen, ist Bestandteil des Controllings des Regierungsrates (vgl. § 10 Abs. 2 Bst. c). Der Regierungsrat orientiert den Landrat regelmässig und zweckmässig über die Risiken. Diese Berichterstattung ist Teil der ordentlichen Berichterstattung und muss im Gesetz nicht besonders verankert werden.

§ 14 Internes Kontrollsystem

Das interne Kontrollsystem (IKS) hat in den letzten Jahren hohe Bedeutung erlangt und soll deshalb – wie in vielen anderen Kantonen auch - gesetzlich verankert werden.

Das IKS umfasst alle notwendigen Massnahmen auf organisatorischer Ebene sowie auf der Führungsebene, um das Vermögen des Kantons zu schützen, eine genaue und zuverlässige Buchführung sowie eine zeitgerechte und verlässliche finanzielle Berichterstattung zu gewährleisten und die Einhaltung der gesetzlichen Normen zu sichern. Es übernimmt damit eine Sicherungsfunktion und kann als umfassende, operative Massnahme des Risikomanagements verstanden werden.

Die Umsetzungsverantwortung für das IKS liegt beim Regierungsrat. Er berücksichtigt die Risikolage sowie das Kosten-/Nutzenverhältnis der angestrebten Massnahmen.

§ 15 Investitionsprogramm

Das für die Finanzplanung wichtige langfristige Investitionsprogramm wird ausdrücklich im FHG verankert (vgl. Kap. 3.3.4). Die ersten vier Jahre der Investitionsplanung sind Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans. Zwecks sprachlicher Klärung ist der Begriff des Investitionsprogramms künftig für die Investitionsplanung der sechs auf den AFP folgenden Jahre reserviert.

Die Verantwortung für die jährliche Erarbeitung des Investitionsprogramms sowie für die Investitionsstrategie liegt weiterhin bei der Bau- und Umweltschutzdirektion (vgl. § 63 E-FHG). Sie nimmt zuhanden des Regierungsrates eine Priorisierung der Vorhaben vor.

Gemäss Absatz 2 wird das Investitionsprogramm dem Landrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

2.2 Aufgaben- und Finanzplan

Vgl. allgemein Kap. 3.3

§ 16 Begriff

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

Der AFP wird jährlich für die nächsten vier Jahre erstellt. Das erste im AFP enthaltene Jahr entspricht dem Budget. Sämtliche Planzahlen der drei folgenden Jahre werden jährlich aktualisiert. Dabei weisen alle Zahlen den gleichen Detaillierungsgrad auf, womit der AFP folgende Aufgaben erfüllt:

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

§ 17 Inhalt

Absatz 1 regelt die Eckwerte des Inhalts des Aufgaben- und Finanzplans. Dieser umfasst die strategischen Schwerpunkte des Regierungsrats, den aktuellen Stand der generellen Aufgabenüberprüfungen, die Darstellung und Beurteilung der Entwicklung der Aufgaben und Finanzen des Kantons einschliesslich der zugehörigen Indikatoren und die Übersicht über die Entwicklung der Aufgaben, Projekte und Finanzen der kantonalen Behörden (nach Organisationseinheit gegliedert).

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

Absatz 3 verankert, dass die im AFP eingestellten prognostizierten Steuereinnahmen auf anerkannten Prognosemodellen basieren.

§ 18 Erstellung

Der AFP wird vom Regierungsrat jährlich erstellt und an den Landrat überwiesen. Das erste AFP-Jahr entspricht dem Budget, welches vom Landrat beschlossen wird. Die AFP-Jahre 2-4 werden durch den Landrat – analog dem heutigen Finanzplan – genehmigt (vgl. § 65 E-KV). Diese wird auch in anderen Kantonen (wie z.B. AG, BE, GL, LU) so gehandhabt. Denkbar wäre auch eine blosser Kenntnisnahme der Planjahre 2-4 (analog BS, TG, SZ, ZH). Der Regierungsrat will aber die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung nicht unnötig verändern und hält deshalb an der Genehmigung der Planjahre 2-4 durch den Landrat fest.

Absatz 2 verdeutlicht, dass der Regierungsrat dem Landrat einen AFP-Entwurf vorlegen muss, welcher die Bestimmungen der Schuldenbremse einhält.

§ 19 Proportionale Kürzungen

Zeigt sich bei der Erstellung des AFP, dass die Vorgaben der Schuldenbremse nicht eingehalten werden können, so priorisiert der Regierungsrat gemäss § 4 Absatz 4 Aufwandkürzungen gegenüber Ertragssteigerungen. Die Aufwandkürzungen erfolgen bei den Direktionen und der Landeskanzlei proportional im Verhältnis zur Summe der Budgetkredite (vgl. Kap. 3.2.7). Diese Kürzungen sind im ersten AFP-Jahr beim Personal sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand vorzunehmen und bis zum dritten AFP-Jahr beim Transferaufwand. Die Direktionen und die Landeskanzlei sind für die Umsetzung der Massnahmen in ihren Organisationseinheiten verantwortlich.

Absatz 3 hält fest, dass die Massnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse sinngemäss auch für die übrigen kantonalen Behörden gelten. Ist die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet, so sind auch die übrigen Behörden gesetzlich verpflichtet, sich im Rahmen ihres übergeordneten Auftrags an Massnahmen zur Erfüllung der Vorgaben zu beteiligen. Auch sie haben falls erforderlich Anpassungen der Gesetzgebung in Betracht zu ziehen.

2.3 Budget

Vgl. allgemein Kap. 3.3.5 und 3.3.6

§ 20 Begriff

Der bisherige Voranschlag wird neu und einheitlich in Budget umbenannt. Es stellt das erste im Aufgaben- und Finanzplan abgebildete Jahr dar. Bisher finden sich in den rechtlichen Grundlagen immer wieder beide Begriffe. Die beantragte Teilrevision der Verfassung bietet die Gelegenheit, die Terminologie zu vereinheitlichen.

Das Budget entspricht dem ersten Jahr des AFP und ist somit in der gleichen Publikation abgebildet, wie die drei Folgejahre. Für den Beschluss des Landrats sind jedoch nur die Budgetkredite (vgl. § 21) relevant. Die Angaben zu den Aufgaben, Indikatoren und Projekten des Budgetjahres etc. dienen der Interpretation der Budgetkredite. Die drei Folgejahre des AFP werden vom Landrat genehmigt.

§ 21 Budgetkredit

§ 21 definiert den Begriff des Budgetkredites. Budgetkredite stellen die folgenden 2-stelligen Kontengruppen dar: der Personalaufwand, der Sach- und übrige Betriebsaufwand, der Transferaufwand. Zudem stellt die Summe der Investitionsausgaben (einstellige Kontengruppe) ebenso einen Budgetkredit dar.

Eine Beschlussfassung über die von der Rechnungslegung regulierten Abschreibungen, den durchlaufenden Beiträgen und den internen Fakturen (neutralisieren sich auf Stufe Kanton) ist jedoch nicht zweckmässig. Sie werden – wie alle zweistelligen Kontengruppen im AFP ausgewiesen - stellen aber keine Budgetkredite dar.

Der Beschluss des Budgets erfolgt pro Dienststelle oder kantonale Behörde. Bei den Gerichten werden Budgetkredite wie bis anhin pro einzelnes Gericht beschlossen. Damit wird die heutige Gliederungsebene des Budgets weitgehend beibehalten.

Vorbehalten bleiben zusätzliche Organisationseinheiten (bspw. Profit Center, Fonds und Spezialfinanzierungen) gemäss den Absätzen 3 und 4, für welche der Regierungsrat oder der Landrat ebenfalls Budgetkredite vorsehen können.

§ 22 Globalbudget

Im neuen Gesetz sollen keine Globalbudgets eingeführt werden. Dennoch soll die Möglichkeit zu einem späteren Zeitpunkt Globalbudgets einzuführen, offen gelassen werden (vgl. Kap. 3.3.6).

Die Bezeichnung der mit Globalbudget geführten Organisationseinheiten soll durch den Landrat erfolgen.

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

§ 23 Beschluss des Budgets

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

§ 24 Kreditsperre

Mit § 24 wird das Instrument der Kreditsperre verankert (vgl. Kap. 3.4.1). Sie soll die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates während des Jahresverlaufs erhöhen indem sie dem Regierungsrat ermöglicht Budgetkredite der ihm unterstellten Organisationseinheiten zu sperren und die Ausgabentätigung zu begrenzen.

Bei einer Kreditsperre weiterhin zulässig ist die Tätigkeit von bereits vor der Kreditsperre beschlossenen Ausgaben (erteilte Ausgabenbewilligungen), von Ausgaben die rechtlich zwingend sind oder die für die ordentliche Weiterführung der kantonalen Aufgaben unerlässlich sind (weitgehend analog zu Vorgehen bei budgetlosem Zustand, vgl. § 23 Abs. 2). Der Regierungsrat wird bei der Anordnung konkrete Vorgaben beschliessen.

Gemäss Absatz 2 bringt der Regierungsrat die Kreditsperrungen der Finanzkommission zur Kenntnis.

§ 25 Nachtragskredite

Reicht ein Budgetkredit nicht aus, so ist dem Landrat ein Nachtragskredit zu beantragen (vgl. Kap. 3.4.2). Der Regierungsrat muss einen Nachtragskredit beantragen sobald er eine Budgetkreditüberschreitung mit eigenen Instrumenten (bspw. günstigere Aufgabenerfüllung, Ausgabenverzicht, Bewilligung einer Kreditüberschreitung) nicht abwenden kann und nicht auf bestimmte Vorhaben verzichten will.

Nachtragskreditbegehren werden dem Landrat zwei Mal jährlich (vorgesehen sind April und September) unterbreitet (Absatz 2). Wird trotz vorausschauender Planung der zweite Jahrestermin verpasst und ist ein Nachtrag zum Budget nötig, so hat der Regierungsrat die Kompetenz, bei Bedarf eine Kreditüberschreitung zu bewilligen.

Absatz 3 hält fest, dass Nachtragskredite grundsätzlich vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen sind. Hätte ein Aufschub der Ausgabentätigung erhebliche nachteilige Folgen für den Kanton (z. Bsp. deutliche Mehrkosten wegen Bauverzögerungen) kann der Regierungsrat in Ausnahmefällen bereits vor der Bewilligung des Nachtragskredites Verpflichtungen eingehen (Absatz 4).

§ 26 Kreditüberschreitung

Absatz 1 definiert die Bedingungen unter welchen eine Kreditüberschreitung vom Regierungsrat bewilligt werden kann. Eine Kreditüberschreitung ist nicht mehr für alle gebundenen Ausgaben möglich, sondern nur noch für jene ohne (jeglichen) Entscheidungsspielraum (vgl. ähnlich der Begriff der gebundenen Ausgabe im Gemeinderecht, vgl. § 157a Abs. 2 Gemeindegesetz), bei zeitlicher Dringlichkeit wenn Nachteil für den Kanton drohen, bei geringen Überschreitungen und bei Investitionskrediten, wenn die Summe aller Budgetkredite für Investitionsausgaben nicht überschritten wird.

Im Rahmen der Nachtragskreditserien soll die Finanzkommission unterjährig über die vom Regierungsrat beschlossenen Kreditüberschreitungen orientiert werden (Absatz 2).

Wer einen Budgetkredit nicht einhält und weder einen Nachtragskredit noch eine Kreditüberschreitung beantragt hat, verstösst gegen finanzrechtliche Vorschriften und wird im Sinne der Stärkung der finanziellen Steuerung dazu verpflichtet, Rechenschaft abzulegen. Für solche Fälle ist eine besondere Berichterstattungspflicht für die betreffenden Budgetverantwortlichen an den Regierungsrat vorgesehen. Der Regierungsrat wird im Rahmen seiner Berichterstattung gegenüber dem Landrat diesbezüglich für die nötige Transparenz sorgen (Absatz 3).

§ 27 Kreditübertragung

Absatz 1 stellt klar, dass nicht verwendete Budgetkredite am Ende des Rechnungsjahres verfallen.

Nicht beanspruchte Teil von Krediten, für im Budget ausgewiesene Vorhaben mit einmaligem Charakter, können durch den Regierungsrat mittels Kreditübertragung einmalig auf das nächste Rechnungsjahr übertragen werden, wenn eine projektbedingte Verzögerung vorliegt (Absatz 2). Die Kreditübertragung darf dabei nicht höher sein als der im Vorjahr für das Vorhaben nicht verwendete Betrag im Budgetkredit.

Der Bestand und die Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Landrat mit dem Jahresbericht zur Kenntnis gebracht. Die vom Landrat im Dezember für das laufende Jahr beschlossenen Budgetkredite werden um den Betrag der Kreditübertragungen erhöht (vgl. Kap. 3.4).

2.4 Jahresbericht

§ 28 Jahresbericht

Die Berichterstattung inkl. Strukturvorgaben wird neu im FHG verankert (vgl. Kap. 3.7.1). Der Regierungsrat legt Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres ab. Dies erfolgt im Rahmen des neuen Jahresberichtes (vgl. Kap. 3.7.1). Der Jahresbericht wird neu auch in der Verfassung verankert (§ 67 Abs. 1 Bst. a E-KV).

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

2.5 Verwaltungsinterne Steuerung

§ 29 Leistungsaufträge

Die Leistungsaufträge werden neu als Führungsinstrument der Direktionen und der Landeskanzlei gegenüber deren Dienststellen und kleineren Organisationseinheiten gemäss § 21 Absatz 3 ausgestaltet (vgl. Kap. 3.5). Für die unabhängigen Behörden (Gerichte, Finanzkontrolle, Ombudsman und Aufsichtsstelle Datenschutz) schreibt das FHG die Leistungsaufträge nicht vor.

Gemäss Absatz 2 definieren die Leistungsaufträge als Führungsinstrument die Zielsetzungen und die zu erbringenden Leistungen auf der Basis des Regierungsprogramms, des AFP und weiterer übergeordneter Vorgaben.

Absatz 3 legt fest, dass die Dienststellen ihrer Direktion jährlich über die Erfüllung der Leistungsaufträge berichten. In welcher Form diese Berichterstattung erfolgt, ist durch die Direktion festzulegen.

§ 30 Interne Verrechnungen

Unter internen Verrechnungen werden Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen verstanden (Absatz 1). Nach Absatz 2 werden die intern zu verrechnenden Leistungen sowie die Grundsätze der Bewertung der Leistungen auf Verordnungsstufe geregelt.

Interne Verrechnungen sind keine Budgetkredite und verändern das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung nicht, da sie sich auf Stufe Kanton gegenseitig ausgleichen.

§ 31 Kosten- und Leistungsrechnung

Absatz 1 verpflichtet die Dienststellen eine ihren Bedürfnissen dienende Kosten- und Leistungsrechnung zu führen. Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) umfasst drei Bereiche, die alle ihre Funktionen erfüllen und aufeinander aufbauen:

- In der Kostenartenrechnung werden alle Kosten (und Erlöse) ermittelt, die in der betrachteten Periode angefallen sind. Es stellen sich Abgrenzungsfragen zur Finanzbuchhaltung (in welcher Aufwand und Ertrag abgebildet sind) in zeitlicher und sachlicher Hinsicht.
- Die Kostenstellenrechnung beantwortet die Frage, in welchen Einheiten/Bereichen die ermittelten Kosten verursacht wurden. Damit wird bezweckt, dass in den Kostenstellen ein Anreiz zu verbesserter Wirtschaftlichkeit entsteht.
- Die Kostenträgerrechnung ordnet die ermittelten Kosten den Leistungen oder Produkten zu: Wofür sind Kosten entstanden? Hier werden die Grundlagen für die Preiskalkulation gelegt.

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

Entsprechend sieht Absatz 2 vor, dass ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnungen von denjenigen Dienststellen geführt werden müssen, die sie zur Berechnung von Gebühren und Entgelten oder zur Herstellung der Kostentransparenz benötigen. Das neue FHG verankert somit die bisherige Praxis des Kantons.

Die entsprechenden Dienststellen, welche eine ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung führen sollen, werden vom Regierungsrat bezeichnet (Absatz 3). Ähnliche Regelungen finden sich auch in anderen Kantonen (z.B. BS, ZH, SZ).

3 Ausgaben

Vgl. allgemein Kapitel 3.6.

§ 32 Begriff

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

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

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

§ 33 Voraussetzungen

§ 33 verankert die zwingenden Voraussetzungen für die Vornahme von Ausgabe. Für jede Ausgabe ist eine rechtliche Grundlage, ein Budgetkredit und ein Ausgabenbeschluss notwendig (vgl. Kap. 3.6.2). Rechtsgrundlagen bilden primär Verfassungsbestimmungen, Gesetze und Verordnungen. Einem Rechtssatz gleichgestellt werden Staatsverträge, Gerichtsentscheide, referendumsfähige Landratsbeschlüsse oder Volksentscheide. Fehlt es bei neuen Ausgaben an einer gesetzli-

chen Grundlage, kann diese mit einem referendumsfähigen Landratsbeschluss geschaffen werden.

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

§ 34 Neue und gebundene Ausgaben

Der Begriff der neuen bzw. gebundenen Ausgabe wird neu und abschliessend auf Gesetzesstufe definiert. Auf die bisherige Dekretsebene kann verzichtet werden. Die Formulierung orientiert sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie an den Regelungen vieler Kantone. (vgl. Kap. 3.6.4)

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

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

§ 35 Einmalige und wiederkehrende Ausgaben

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

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

Sind mit einem einmaligen Vorhaben Folgekosten verbunden, so müssen diese für die Bestimmung der wirtschaftlich günstigsten Lösung (vgl. § 8 E-FHG) berücksichtigt werden (Prinzip der Lebenszykluskosten). Insbesondere sind Folgekosten auch bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsrechnung zu Ausgabenbewilligungen des Landrates zu berücksichtigen. Die Wirtschaftlichkeitsnachweise, an welche je nach Ausgabenhöhe und Komplexität des Vorhabens unterschiedliche Anforderungen zu stellen sind, werden durch die FKD im Rahmen der finanzhaushaltsrechtlichen Prüfung (vgl. § 12 E-FHG) verifiziert.

Die für die Ausgabenbewilligung zuständige Instanz nimmt die Folgekosten zur Kenntnis.

§ 36 Massgeblicher Ausgabenbetrag

Eine Ausgabenbewilligung kann sich auf einjährige aber auch auf mehrjährige Vorhaben beziehen. Für die Bestimmung der Ausgabenhöhe ist bei einmaligen Ausgaben die Gesamtausgabe und bei wiederkehrenden Ausgaben der jährlich wiederkehrende Betrag massgebend. (vgl. Kap. 3.6.5)

Zur Feststellung der Höhe der Gesamtausgabe sind alle Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen oder die in einem sachlichen oder zeitlichen Zusammenhang stehen, zusammenzuzählen.

Nicht dazuzurechnen sind die Folgekosten gemäss Definition in der Verordnung zum FHG. Diese sind allerdings mit der Ausgabenbewilligung dem bewilligenden Organ zur Kenntnis zu bringen.

Wird ein Vorhaben durch Dritte mitfinanziert und stehen diese Beiträge zum Zeitpunkt der Ausgabenbewilligung bereits rechtskräftig fest, so sind die Einnahmen von der Ausgabe in Abzug zu bringen. Absatz 3 verankert somit das Nettoprinzip, wie es in vielen Kantonen üblich ist.

§ 37 Ausgabenbewilligungen

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

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

Die Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung sind in § 38 geregelt.

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

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

Die Finanz- und Kirchendirektion erarbeitet hierzu konzeptionelle Grundlagen und stellt diese den Direktionen zur Verfügung. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit wird durch die Finanz- und Kirchendirektion im Rahmen der finanzhaushaltsrechtlichen Prüfung geprüft (vgl. § 12). Wirtschaftlichkeitsrechnungen werden auch heute schon aufgestellt und sind im Kanton bereits verbreitet. Sie sollen künftig aber konsequenter und systematischer eingesetzt und wo nötig qualitativ verbessert werden.

§ 38 Zuständigkeiten für Ausgabenbewilligungen

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

Die Ausgabenkompetenz des Regierungsrats ist heute in der Verfassung (§ 75 KV) auf Fr. 50'000 Fr. für neue einmalige Ausgaben festgelegt. Neu soll sie auf Fr. 1'000'000 für neue einmalige Ausgaben und auf Fr. 200'000 für neue wiederkehrende Ausgaben festgelegt werden. Bis zu diesen Beträgen sowie bei gebundenen Ausgaben erteilt der Regierungsrat die Ausgabenbewilligungen. Er kann diese Befugnisse gestützt auf Absatz 3 verwaltungsintern weiter delegieren. (vgl. Kap. 3.6.6)

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

Absatz 4 regelt den Spezialfall, wenn ein Vorhaben sowohl einmalige als auch wiederkehrende Ausgaben bedingt. In diesem Fall entscheidet dasjenige Organ, welches für die höhere Ausgabe

zuständig ist, sowohl über die einmalige wie auch über die wiederkehrende Ausgabe. Damit wird sichergestellt, dass keine widersprüchlichen Beschlüsse gefällt werden indem die eine Ausgaben bspw. vom Landrat abgelehnt, und die andere vom Regierungsrat bewilligt würde.

§ 39 Erhöhung der Ausgabenbewilligung

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

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

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

§ 40 Arten von Ausgabenbewilligungen

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

§ 41 Kontrolle, Abrechnung, Verfall

Über ihre Ausgabenbewilligungen führt die zuständige Organisationseinheit Kontrolle (analog zur heutigen Verpflichtungskreditkontrolle). Ausgabenbewilligungen sind – wie bis anhin Verpflichtungskredite – abzurechnen, nachdem das Vorhaben abgeschlossen ist und Beiträge Dritter grösstenteils eingegangen sind.

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

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

4 Rechnungslegung

Vgl. allgemein Kap. 3.7.

4.1 Allgemeine Bestimmungen

§ 42 Zweck

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

somit in der Wirtschaftsprüfung als technischer Begriff („Code“) für das Qualitätsniveau der Rechnungslegung. Die Rechnungslegung im Kanton ist verglichen mit anderen Kantonen auf einem guten Stand, nicht zuletzt dank der nachfolgend dargelegten sowie in Kapitel 3.7 erläuterten Verbesserungen.

§ 43 Grundsätze

§ 43 legt die zentralen Grundsätze der Rechnungslegung dar, auf welche immer dann zurückgegriffen wird, wenn für einen Tatbestand keine konkreten Regelungen vorgegeben sind. Sie verleihen der Rechnungslegung somit ein solides Rahmenwerk.

Der Grundsatz der Vergleichbarkeit ist für die Steuerung der Staatsfinanzen zentral. Die Stetigkeit der Darstellung und Bewertung muss sichergestellt sein, so dass der Vergleich zum Budget und zu den Vorjahresabschlüssen möglich ist.

Mit dem Grundsatz der Wesentlichkeit wird festgehalten, dass die Jahresrechnung in allen wesentlichen Teilen vollständig sein muss. Die Jahresrechnung muss also nicht gänzlich vollständig sein, sondern darf im Rahmen der Wesentlichkeit gewisse Akzente setzen. In der Buchführung gilt hingegen der Grundsatz der Vollständigkeit, so dass alle Transaktionen sauber erfasst sind.

Vielfach sind bei Fragen der Bilanzierung und Bewertung Ermessensentscheide notwendig. Diese müssen im Gesamtzusammenhang richtig interpretiert werden können und damit dem Grundsatz der Zuverlässigkeit genügen. Die Zuverlässigkeit kann somit als Grundsatz für die „Qualität der präsentierten Informationen bezeichnet werden.

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

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

§ 44 Anwendbare Normen

Die Rechnungslegung des Kantons Basel-Landschaft erfolgt nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2). Abweichungen davon werden vom Regierungsrat separat bezeichnet und in der Jahresrechnung erläutert. Die wichtigsten Abweichungen werden zudem in der Verordnung zum FHG aufgenommen.

4.2 Jahresrechnung

Vgl. allgemein Kap. 3.7.2.

§ 45 Elemente der Jahresrechnung

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

§ 46 Bilanz

In § 46 werden Struktur und Inhalt der Bilanz dargelegt. Die Aktivseite enthält das Finanz- und Verwaltungsvermögen und die Passivseite das Fremd- und Eigenkapital.

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

§ 47 Erfolgsrechnung

Der neue § 47 wurde in Anlehnung an den bisherigen § 10 verfasst, wobei jedoch der zweite Satz von Absatz 1 weggelassen wurde.

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

§ 48 Investitionsrechnung

Auch § 48 orientiert sich an der bisherigen Regelung (vgl. § 11 FHG bisher). Einzig auf die gesetzliche Verankerung der Aktivierungsgrenze für Investitionen soll künftig verzichtet werden. Diese kann analog zu anderen Wesentlichkeitsgrenzen neu auf Stufe Verordnung definiert werden.

§ 49 Geldflussrechnung

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

§ 50 Anhang

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

§ 51 Fonds

Als Fonds sollen künftig Vermögenswerte, die dem Kanton von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet werden, bezeichnet werden. Sie werden je nach Verwendungsfreiheit der Fondsmittel im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen (vgl. Kap. 3.7.4). Besteht für den Kanton eine grosse Verwendungsfreiheit, sind die Mittel im Eigenkapital auszuweisen. Andernfalls werden sie dem Fremdkapital zugewiesen.

§ 52 Spezialfinanzierungen

Für die durch Erlass zweckgebundenen Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird künftig der Begriff der Spezialfinanzierung verwendet. Spezialfinanzierungen werden dem Eigenkapital zugewiesen. Um eine Spezialfinanzierung zu errichten bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche zeitlich zu befristen oder periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen ist. (vgl. Kap. 3.7.4)

§ 53 Vorfinanzierungen

Mit § 53 erhält der Kanton eine gesetzliche Regelung zum Umgang mit Vorfinanzierungen von Bundesvorhaben. Vorfinanzierungen sollen die vorzeitige Realisierung von Bundesvorhaben, welche die Bundesversammlung mit Einschluss der Finanzierung beschlossen hat, ermöglichen. Zu diesem Zweck können Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Die Finanzierungsvereinbarung regelt die Ausgestaltung der Vorfinanzierung. Vorfinanzierungen sind vom zuständigen Organ als (neue) Ausgaben zu bewilligen (vgl. § 32 E-FHG und Kap. 7.4, Antwort zu Postulat 2010/16).

Hier nicht gemeint sind Vorfinanzierungen im Sinne der Rechnungslegung (Reservation von Mittel für künftige Ausgaben).

4.3 Bilanzierung und Bewertung

§ 54 Bilanzierungsgrundsätze

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

§ 55 Bewertungsgrundsätze

Die Bewertungsgrundsätze legen fest, dass Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert werden. Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen bilanziert. Liegt der so ermittelte Restwert über dem Verkehrswert, wird zum Verkehrswert bilanziert (Wertberichtigung). Vertiefte Vorgaben werden auf Verordnungsstufe und im Handbuch vorgenommen.

§ 56 Abschreibungen und Wertverminderungen

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

5 Beteiligungen und Staatsbeiträge

Vgl. allgemein Kap. 2.4.2

§ 57 Beteiligungen

Hier werden die Eckwerte des Beteiligungscontrollings verankert. Für die Konkretisierungen wird im Rahmen der Erarbeitung des Beteiligungsgesetzes gesorgt (Stichwort „Public Corporate Governance“ PCG). Je nach Ergebnis der Beratungen über das Beteiligungsgesetz, wird diese Bestimmung entweder ergänzt oder gestrichen werden können.

§ 58 Staatsbeiträge

Der Kanton Basel-Landschaft kennt – im Unterschied zu einigen anderen Kantonen - heute noch kein Staatsbeitragsgesetz. Der Regierungsrat will noch in dieser Legislatur ein entsprechendes Gesetz erarbeiten (vgl. Ziff. 2.4.2) In §§ 58 – 60 sollen vorderhand Grundsätze verankert werden,

die dem Kanton zur Steuerung des Finanzhaushalts rasche Vorteile ermöglichen, ohne dabei eine spätere Revision unweckmässig zu präjudizieren. Dabei wird das geltende Recht über die Subventionen (vgl. § 59 E-FHG, resp. § 6 im bisherigen FHG) (mit Ausnahme einer redaktionellen Optimierung) nicht verändert. Änderungen sind hier nur im Rahmen einer Gesamtbetrachtung sinnvoll.

Das heutige Recht regelt die im Staatsbeitragsrecht wichtige Kategorie der Abgeltungen nicht. Absatz 1 verankert nun neben den Subventionen (synonym: Finanzhilfen) auch die Abgeltungen (Definition in § 60). Die Bestimmung regelt zudem, dass Staatsbeiträge sowohl in Verfügungs- wie auch in Vertragsform ausgerichtet werden können. Die Erteilung von Staatsbeiträgen durch Vertrag soll insbesondere da gewählt werden, wo sich der Kanton die Leistungserfüllung sichern will. Verträge sind nur zulässig, soweit dies die Spezialgesetzgebung nicht ausschliesst. Auf Verordnungsstufe können weitere verfahrensrechtliche Konkretisierungen erfolgen. Wichtig ist insbesondere, dass bei der Gewährung die Rechtsform klar definiert wird.

Absatz 2 verpflichtet den Regierungsrat zum Controlling der Staatsbeiträge.

§ 59 Subventionen

Der bisherige § 6 wird weitgehend unverändert übernommen, da das geltende Subventionsrecht mit der Revision des Finanzhaushaltsrechts nicht revidiert werden soll. Der Subventionsbegriff entspricht in Abgrenzung zu § 60 dem in Bund und anderen Kantonen üblichen Begriff der Finanzhilfe. Einzig der bisherige Absatz 2 wird neu in zwei Absätze aufgeteilt. Absatz 2 enthält neu den Grundsatz, dass kein Anspruch auf Subventionen besteht und Absatz 3 regelt die Voraussetzungen für Subventionen.

§ 60 Abgeltungen

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

6 Zuständigkeiten

Vgl. allgemein Kap. 3.8.

§ 61 Regierungsrat

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

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

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

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

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

§ 62 Finanz- und Kirchendirektion

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

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

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

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

§ 63 Bau- und Umweltschutzdirektion

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

Die BUD ist zudem verantwortlich für die Bewirtschaftung der Immobilien.

§ 64 Direktionen, Landeskanzlei

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

7 Übergangsbestimmungen

§ 65 Übergangsrecht

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

Absatz 2 regelt den Umgang mit den bestehenden Verpflichtungskrediten.

Absatz 3 regelt den Umgang mit den altrechtlichen Fonds, welche gemäss neuem Recht als Spezialfinanzierungen gelten. Ist deren Zweck ein einmaliger so verfallen Sie mit Erschöpfung des Fondsvermögens, ist ihr Zweck ein dauernder verfallen sie am 31. Dezember 2019.

Damit wir den verwaltenden Direktionen die Möglichkeit gegeben, die rechtlichen Grundlagen zur Weiterführung bisheriger Fonds mit dauerndem Zweck als Spezialfinanzierungen zeitgerecht zu erarbeiten und dem Landrat vorzulegen.

II.

1 Änderung des Landratsgesetzes

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

§ 16a Abs. 3 Bst. ^{fbis}

§ 16a Absatz 3 befasst sich mit den Aufgaben der Geschäftsleitung des Landrates. Konsistent mit der klaren Zuweisung der Verantwortlichkeit für ein zweckmässiges Controlling zur Führungsebene soll Abs. 3 um die Aufgabe der Geschäftsleitung ergänzt werden, für ein zweckmässiges Controlling zu sorgen.

§ 44 Abs. 1 und 3 Bst. c

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

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

§ 45 Jahresprogramm

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

§ 46 Jährliche Berichte

Der bisherige Titel von § 46 wird an die neue Sprachregelung angepasst und in „Jährliche Berichte“ geändert. Absatz 1 regelt neu (analog zur Änderung von § 67 Abs. 1 Bst. a KV), dass der Regierungsrat, die Gerichte und der Ombudsman dem Landrat jährlich über ihre Tätigkeit berichten. Die Berichterstattung der selbständigen Verwaltungsbetriebe (i.d.R. Beteiligungen) ist in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt und bedarf im Landratsgesetz keine erneute Erwähnung. Die Aufsicht über die Beteiligungen und damit auch die Behandlung der Jahresberichte wird zudem Gegenstand eines Gesetzes über die Public Corporate Governance sein, welches voraussichtlich nach Inkrafttreten der mit dieser Vorlage beantragten Revision Wirkung entfalten wird.

§ 54 Teilnahme von Gerichtspräsidenten und Gerichtspräsidentinnen

Hier sollen in Absatz 1 die veralteten Begriffe „Voranschlag“, „Rechnung“ und „Amtsbericht“ durch „Aufgaben- und Finanzplan“, „Jahresrechnung“ und „jährlicher Bericht“ ersetzt werden. Insofern ist diese eine rein formelle Änderung. Ausserdem wird die Konkretisierung, dass das Gerichtspräsidium beratende Stimme und das Recht Anträge zu stellen hat, vom Gerichtsorganisationsgesetz in das Landratsgesetz verschoben.

§ 54a Teilnahme von Ombudsman, Finanzkontrolle und Aufsichtsstelle Datenschutz

Analog zur Regelung beim Kantonsgericht soll auch den Leitenden Stellen der weiteren unabhängigen Behörden das Recht auf Teilnahme an den Sitzungen des Landrates zum Aufgaben- und Finanzplan sowie zur Jahresrechnung zugesprochen werden.

Ausserdem soll der Ombudsman von Amtes wegen an den Sitzungen des Landrats zu seinem jährlichen Bericht teilnehmen. Die Teilnahme bezieht sich auf die Zeit der Beratung der die besonderen Behörden betreffenden Vorlagen.

§ 61 Geschäftsprüfungskommission

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

§ 62 Finanzkommission

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

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

2 Änderung des Gesetzes über den Ombudsman

Im Sinne einer konsequenten Umsetzungsgesetzgebung werden die Spezialgesetze der unabhängigen Behörden um rechtliche Regelungen betreffend ihrer Unterstellung unter das FHG ergänzt. Dies umfassen die Kreditkompetenzen, die Ausgabenkompetenzen sowie das Controlling.

Die unabhängigen Behörden verfügen somit in eigener Kompetenz über die vom Landrat beschlossenen Budgetkredite, beschliessen Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen eigenständig, bewilligen Ausgaben in eigener Kompetenz (sofern diese nicht dem Volk oder dem Landrat vorbehalten ist) und sorgen für ein zweckmässiges Controlling ihres Aufgabenbereichs.

Das Gesetz über den Ombudsman wird ausserdem dahingehend präzisiert, dass der vom Ombudsman erstellte Aufgaben- und Finanzplan vom Regierungsrat unverändert in den AFP des Kantons übernommen wird. Der Regierungsrat kann dem Landrat einen Differenzantrag zum AFP des Ombudsmans stellen. Dasselbe gilt auch für Nachtragkreditbegehren des Ombudsmans.

Schliesslich werden weitere formale Anpassungen an die neuen Begrifflichkeiten (Budget, Aufgaben- und Finanzplan, Bericht) vollzogen.

3 Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz

Analog zur Änderung des Gesetzes über den Ombudsman wird auch das Gesetz über die Information und den Datenschutz um gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Unterstellung der Aufsichtsstelle Datenschutz unter das FHG ergänzt. Die Unabhängigkeit der Behörde wird damit nicht tangiert.

4 Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes

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

In § 25 werden die Kompetenzen der richterlichen Behörden im Zusammenhang mit dem Kreditrecht und dem Ausgabenrecht analog der anderen unabhängigen Behörden geregelt.

Neu kann der Regierungsrat kann dem Landrat nicht nur einen Differenzantrag zum AFP der Gerichte stellen, sondern auch zu deren Nachtragkreditbegehren.

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

Die Teilnahme des Präsidiums des Kantonsgerichts an den Sitzungen des Landrates zum AFP, zur Jahresrechnung und zum Bericht der Gerichte wird neu ausschliesslich im Landratsgesetz geregelt.

5 Änderung des Finanzkontrollgesetzes

Analog zur Änderung des Gesetzes über den Ombudsman sowie das Gesetz über die Information und den Datenschutz wird auch das Finanzkontrollgesetz angepasst. Das Finanzkontrollgesetz wird dahingehend präzisiert, dass der von der Finanzkontrolle erstellte Aufgaben- und Finanzplan vom Regierungsrat unverändert in den AFP des Kantons übernommen wird, der Regierungsrat

aber einen Antrag auf Änderung des AFP der Finanzkontrolle stellen kann. Letzteres gilt auch für Nachtragkreditbegehren der Finanzkontrolle.

Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Finanzkontrolle verfügen in eigener Kompetenz über die vom Landrat beschlossenen Budgetkredite, beschliessen Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen in eigener Kompetenz sowie sie Ausgaben in eigener Kompetenz bewilligen, sofern diese nicht in die Zuständigkeit des Landrats oder des Volkes fallen.. Ausserdem sorgt sie oder er für ein zweckmässiges Controlling.

6 Änderung des Steuergesetzes

Der Steuerfuss war über die Defizitbremse im alten FHG verankert. Im neuen FHG fehlt diese Verankerung, was diese Anpassung im Steuergesetz nötig macht. Die Möglichkeit der Veränderung des Steuerfusses per Dekret wird auf ein Maximum von 105% beschränkt. Gemäss neuem Absatz 2 bedarf die Änderung der Festlegung des Steuerfusses einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder.

III.

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

IV.

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

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

Mit der Änderung der Geschäftsordnung des Landrates wird die rechtliche Grundlage der neuen Anträge zum Aufgaben- und Finanzplan geschaffen. Zudem werden das Dekret zum Finanzhaushaltsgesetz sowie ein mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes obsolet gewordener Landratsbeschluss betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 17.2.1992 aufgelöst.

I.

§ 79 (Anträge zum Aufgaben- und Finanzplan)

Anträge zum ersten AFP-Jahr stellen Budgetanträge dar. Mit einem AFP-Antrag zum ersten AFP-Jahr kann ein einzelner Budgetkredit geändert oder gestrichen werden. Budgetkredite werden für die 2-stelligen Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes (Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand und Transferaufwand) sowie für die Investitionsausgaben pro Dienststelle festgelegt. Damit wird der bisherige Budgetantrag unter dem neuen Oberbegriff AFP-Antrag unverändert fortgeführt. Mit der Änderung von § 79 der Geschäftsordnung des Landrates wird fest-

gehalten, dass pauschale Budgetanträge nicht zulässig sind, sowie präzisiert, dass Budgetanträge auf Ebene der 2-stelligen Kontogruppen (Budgetkredit) zu stellen sind.

Mit dem AFP-Antrag zu den Planjahren 2 bis 4 kann der Landrat sowohl auf die Finanz- wie auch auf die Leistungsseite des AFP Einfluss nehmen. Er kann damit nicht nur auf die reinen Finanzzahlen Einfluss nehmen, sondern auch die Aufnahme, Änderung oder Streichung von Aufgaben, Projekten und Indikatoren verlangen.

Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden neu im neuen § 79a zusammengefasst, welche das Verfahren regeln.

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

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

§ 79a (Verfahren)

Der § 79a regelt das Verfahren zu den AFP-Anträgen und entspricht sinngemäss den Absätzen 2 und 3 des bisherigen § 79.

II.

Änderung des Verwaltungsorganisationsdekretes

§ 6 Organisation und Zuständigkeiten der Dienststellen

Mit der Änderung des § 6 werden die Reglemente der Direktionen verankert, in welchen zukünftig die Zuständigkeiten der Dienststellen und ihrer Abteilungen für die Bewilligung von Ausgaben geregelt werden.

III.

Aufhebung des Dekrets über die Zuständigkeit bei Geschäften des Liegenschaftsverkehrs des Kantons Basel-Landschaft

Das oben genannte Dekret wird mit der Einführung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes nicht mehr benötigt. Die Zuständigkeiten werden nun im FHG geregelt, die besonderen Ausgabenkompetenzen werden durch die Anhebung der allgemeinen Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates nicht mehr benötigt.

Aufhebung des Dekrets zum Finanzhaushaltsgesetz

Das bisherige Dekret zum Finanzhaushaltsgesetz (DFHG) kann ersatzlos aufgehoben werden. Die bisherigen Paragraphen zum Ausgabenrecht (§§ 1 – 3 DFHG) werden neu formuliert und ins neue Gesetz (vgl. § 34 E-FHG) überführt sowie in den Verordnungen ausgeführt (insb. § 3 DFHG). Die Instrumente der Haushaltsführung (Leistungsauftrag § 4 DFHG, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung §§ 4a und 4b DFHG) werden in den §§ 29 und 31 E-FHG aufgenommen. Die Bestimmung zur Kreditverschiebung (§ 5 DFHG) wird im Sinne der Stärkung der finanziellen Steuerung gestrichen und nicht ins neue Finanzhaushaltsgesetz transferiert. Die Vorgaben zum Verpflich-

tungskredit (§§ 6 und 7 DFHG) finden sich sinngemäss im neu gestalteten Ausgabenrecht wieder (vgl. § 32ff E-FHG.). Die Bestimmung zum bisherigen Anhang des Voranschlages (§ 8 DFHG) findet sich neu in §§ 17 und 21 und zur Staatsrechnung (§ 9 DFHG) in § 28 E-FHG.

4.4 Erläuterungen zur Aufhebung der Landratsbeschlüsse betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion

Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz werden die Landratsbeschlüsse über das Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 16. Oktober 1978 respektive vom 27. Juni 1985 sowie vom 17. Juni 1992 überflüssig und können aufgehoben werden.

Auf die Festlegung von Projektierungsstufen sowie das mehrstufige Verfahren bei grösseren Investitionen kann auf Gesetzesebene verzichtet werden. Es gelten die ordentlichen Ausgabenkompetenzen. Falls sinnvoll, kann eine konkrete Festlegung in der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz erfolgen. Ebenso wird die Verbuchung der Aufwendungen für Studien und Konzepte in der Erfolgsrechnung auf Verordnungsebene verankert.

Die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates soll künftig Fr. 1 Million betragen, womit die bisherige Ausgabengrenze von Fr. 300'000 pro Objekt für Aufträge an Dritte für Vor- und Bauprojekte zulasten der Investitionsrechnung hinfällig wird.

Die Rechenschaftsablage über Baukredite erfolgt zudem im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplanes resp. mit der Abrechnung der einzelnen erteilten Ausgabenbewilligungen.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen

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

Parallel zur Einführung der neuen finanzrechtlichen Grundlagen soll auch eine Bereinigung der Bilanzstruktur vorgenommen werden. Hierzu werden die bisherigen Zweckvermögen in den Staatshaushalt integriert (vgl. Kap. 3.7.4). Zusammen mit der Neugestaltung des Eigenkapitalnachweises wird so die tatsächliche Eigenkapitalausstattung gemäss Bilanz transparent ausgewiesen. Die bisherige Unterscheidung in Eigenkapital „innerhalb“ und „ausserhalb“ der Defizitbremse wird aufgehoben. Damit werden die bisher als „ausserhalb“ der Defizitbremse bezeichneten Eigenkapitalanteile (Fonds für regionale Infrastrukturvorhaben, die „Vorfinanzierung Schulhausfonds“ und die „Vorfinanzierung Campus FHNW“) künftig als Bestandteil des gesamten Eigenkapitals gezeigt.

5.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Mit dem totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz sowie dem Aufgaben- und Finanzplan kommen neue und erweiterte Aufgaben auf die Verwaltung zu, die vor allem in der Einführungsphase mit einem erhöhten Aufwand verbunden sein werden. Die Stärkung der finanziellen Steuerung rechtfertigt dies. Der Regierungsrat war im Hinblick auf das Budget 2016 restriktiv, was die Schaffung neuer Stellen betrifft. Die Herausforderung der Verwaltung besteht somit darin, den Mehraufwand bis Ende 2016 mit dem bestehenden Personal zu bewältigen.

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

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

Es ist als eine Herausforderung zu betrachten, dass das vorgeschlagene Programm in einer Zeit mit knappen personellen Ressourcen umgesetzt werden muss. Der Regierungsrat hat mit der Finanzstrategie 2016–2019 beschlossen, den Personalaufwand in den Jahren 2016 bis 2019 insgesamt um 10 Prozent zu senken. Der Regierungsrat setzt sich daher das Ziel, die aus der Revision resultierenden neuen Prozesse möglichst effizient zu gestalten. Die Einführung des totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetzes und des AFP bietet auch die Gelegenheit, die heutige Art und Weise der Aufgabenerfüllung in der Verwaltung kritisch zu analysieren und wo möglich zu optimieren.

Die Finanzverwaltung richtet in einem internen Changemanagement ihre Ressourcen neu aus, um ihre zentrale Rolle bei der Umsetzung des Programms und ihre Aufgaben im Rahmen der Steuerung effizient bewältigen zu können.

Der Umsetzungserfolg wird entscheidend davon abhängen, wie gut die Finanzverwaltung sich organisatorisch und prozessmässig auf die Herausforderungen und neuen Aufgaben vorbereitet. Die Leitung der Finanzverwaltung betrachtet dies als Chance und hat die bestehende Organisation hinsichtlich Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken geprüft und eine Strategie für die Finanzverwaltung entwickelt. Zurzeit werden die Schlüsselprozesse und die Schnittstellen zu den Direktionen kritisch hinterfragt. Die Handlungsfelder sind identifiziert und der Soll-Zustand für den Zeitraum mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz wird definiert. Als Resultat wird rechtzeitig bis zur Inkraftsetzung des neuen Finanzhaushaltsrechts eine neue schlagkräftige und resultatorientierte Organisation mit klaren Prozessen und definierten Verantwortlichkeiten bereit stehen. Zu diesem Zeitpunkt werden ein neues Organigramm, ein neuer Leistungsauftrag und Stellenbeschriebe für sämtliche Funktionen der Finanzverwaltung vorliegen.

5.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

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

5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sind vom vorliegenden Reformvorschlag nicht betroffen.

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

5.5 Regulierungsfolgenabschätzung

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

6 Ergebnis der Vernehmlassung

6.1 Eingegangene Stellungnahmen

Insgesamt sind 15 Stellungnahmen zu dieser Vorlage eingegangen. Sowohl sämtliche politischen Parteien (SVP, SP, FDP, CVP, BDP, Grüne, EVP, GLP) wie auch die Handelskammer beider Basel, die Liga der Baselbieter Steuerzahler und der Verband der Baselbieter Gemeinden haben eine Stellungnahme abgegeben. Ausserdem wurden die Gerichte, die Aufsichtsstelle Datenschutz, die Finanzkontrolle und der Rechtsdienst des Regierungsrates und des Landrates im Rahmen der Vernehmlassung ebenfalls konsultiert.

Der Grundtenor der Stellungnahmen war positiv. Es besteht Konsens darüber, dass die veralteten rechtlichen Grundlagen revidiert werden müssen und eine Stärkung der finanziellen Steuerung notwendig ist. Die Hauptstossrichtungen der Vorlage werden mehrheitlich begrüsst.

Einzelne Elemente des vorgeschlagenen Finanzhaushaltsrechts werden hingegen deutlich kritisiert, wobei die Meinungen und Anträge der einzelnen politischen Lager teils erheblich auseinander liegen.

Einige Stellungnahmen zeigten jedoch auch, dass einzelne Instrumente des neuen Finanzhaushaltsrechts nicht vollständig verstanden wurden. Die Vorlage wurde deshalb redaktionell überarbeitet. Die detaillierte Auswertung der vorgebrachten Anliegen ist der beiliegenden Vernehmlassungsauswertung zu entnehmen. Nachfolgend wird kurz auf einzelne Kernanliegen eingegangen.

6.2 Auswertung der Stellungnahmen

6.2.1 Übersicht über die zentralen Anliegen der Parteien

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die zentralen Anliegen, welche die Parteien in der Vernehmlassung eingebracht haben sowie die dazugehörige Einschätzung der Regierung. Die an die Tabelle anschliessenden Kapitel führen die wichtigsten und am häufigsten genannten Anliegen weiter aus.

Partei	Antrag	Berücksichtigung / Begründung
SVP	Die SVP fordert, dass die Kompetenzordnung in den §§ 31, 66 und 75 KV unter Achtung der bisherigen Regelung sowie der Rechte des Landrats und des Volks neu gestaltet und deutlich zulasten der Kompetenzen des Regierungsrates eingeschränkt wird. Entsprechend sei § 37 Abs. 1 und 2 FHG (<i>gemäss neuer Nummerierung § 38</i>) anzupassen.	Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten. Begründung: siehe Kapitel 6.2.3 und 3.6.6 und 3.8.
	Die SVP fordert zudem einige Modifikationen an der Schuldenbremse. Insbesondere sollen die enthaltenen Fristen verkürzt werden.	Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten. Die für den mittelfristigen Ausgleich vorgesehene Frist von vier Jahren ist keinesfalls zu grosszügig bemessen. Eine kürzere Frist würde die Handlungsoptionen deutlich einschränken und kurzfristige Feuerwehrlösungen gegenüber mittel- bis langfristig nachhaltigen Massnahmen bevorzugen. Die geringen Erfolgchancen bei der Suche nach kurzfristigen Entlastungsmassnahmen würden ausserdem dazu beitragen, dass rascher auf einnahmeseitige Massnahmen (bspw. Steuererhöhungen) zurückgegriffen würde, ohne mittelfristig vorhandenes Entlastungspotential auf der Aufwandseite auszuschöpfen (siehe Kapitel 6.2.2 und 3.2, insbesondere 3.2.1).
	Die SVP erwartet, dass § 11 FKD (<i>gemäss neuer Nummerierung § 12</i>) in der gegenwärtigen Formulierung aus der Vorlage gestrichen wird. Soweit in § 11 FKD stattdessen angemessene neue Prüfaufgaben der Finanzkontrolle näher definiert würden, wäre die SVP damit einverstanden.	Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die finanzhaushaltsrechtliche Prüfung wirkt. Sie trägt zu einer qualitativen Verbesserung der an den Landrat überwiesenen Vorlagen bei. Siehe auch Kapitel 6.2.5.
	Die SVP lehnt Globalbudgets ab und erwartet, dass § 21 FHG (<i>gemäss neuer Nummerierung § 12</i>) ersatzlos aus der Vorlage gestrichen wird.	Ablehnung: An der Möglichkeit, Globalbudgets einzuführen, soll festgehalten werden. Es werden keine Globalbudgets per 1.1.2017 „automatisch“ eingeführt werden. Letztlich wird der LR entscheiden können, ob eine Organisationseinheit per Globalbudget gesteuert werden soll oder nicht. Siehe auch Kapitel 6.2.6 und 3.3.6.
	Die SVP erwartet, dass § 30 FHG dahingehend umformuliert wird, dass ausnahmslos alle Dienststellen eine Kosten- und Leistungsrechnung nach einheitlichem Schema führen. Wenn der Regierungsrat anschliessend Bedarf sieht, innerhalb dieses Schemas die Detailtiefe in begründeten Fällen für einzelne Dienststellen zu variieren, so wäre sie damit einverstanden.	Zustimmung: Bereits heute bestehen einheitliche Schemata zur Führung von Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR). Sämtliche Dienststellen verfügen mindestens über eine KLR nach dem Basismodell. Erhebt eine Dienststelle Gebühren so führt sie eine KLR nach dem Vollkostenmodell. Siehe auch Kapitel 6.2.8 und 3.5.3
	Im Rahmen dieser Totalrevision des FHG erwartet die SVP, dass der Inhalt der Jahresrechnung auch die Verpflichtung enthält, aussagekräftige Finanzkennzahlen sowie deren Entwicklung über die Jahre hinweg auszuweisen. Die aktuelle Baselbieter	Ablehnung: Auch in Zukunft werden dieselben Finanzkennzahlen abgebildet wie bisher. Eine Verankerung der Kennzahlen im FHG ist nicht vorgesehen und würde dem Grundsatz, dass im Gesetz die grundlegenden und wichtigen Elemente enthalten sein sollen, widersprechen. Sie-

	<p>Staatsrechnung weist diese Kennzahlen zwar bereits aus, wie es in einem zeitgemässen Reporting eine Selbstverständlichkeit sein sollte, jedoch fehlt bisher eine gesetzliche Verpflichtung dazu. Diese Verpflichtung ist nun bei einer Neufassung des Gesetzes einzuführen.</p>	<p>he auch Kapitel 6.2.9.</p>
	<p>Die SVP fordert, dass § 49 FHG (<i>gemäss neuer Nummerierung § 50</i>) mindestens die Vorgaben für den Anhang gemäss HRM2 einhält und sowohl einen Rückstellungsspiegel wie auch einen Gewährleistungsspiegel und einen Anlagespiegel vorschreibt.</p>	<p>Zustimmung: Auch künftig sollen im Anhang der Jahresrechnung der Rückstellungs-, der Gewährleistungs- und der Anlagespiegel abgebildet werden. § 50 wurde entsprechend komplettiert.</p>
	<p>Die SVP erwartet in der anstehenden Landratsvorlage im Minimum, dass griffige parlamentarische Instrumente dafür vorgesehen werden, dass der Landrat nicht nur hinsichtlich des Budgets, sondern auch auf der Leistungsseite des AFP verbindlich festhalten kann, in welcher Menge und Qualität er ausgewählte Leistungen erbracht haben will.</p>	<p>Zustimmung: Der AFP-Vorstoss wird zum AFP-Antrag umgewandelt, welcher den geltenden Budgetantrag um die AFP Jahre 2-4 ergänzt und weitergehende Änderungen bezüglich Menge und Qualität der Aufgaben zulässt. Der Landrat beschliesst im Rahmen der AFP-Beratung über die AFP-Anträge.</p>
SP	<p>Die SP ist der Ansicht, dass der Mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung in der vorgeschlagenen Form und das Eigenkapital als Kennzahl keine geeigneten Steuerungsgrössen für den Finanzhaushalt sind.</p> <p>Mit einer breit abgestützten Arbeitsgruppe soll nochmals eine zukunftsfähigere, besser verständlichere und ausgewogenere künftige Finanzsteuerung erarbeitet werden.</p>	<p>Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten.</p> <p>Begründung: siehe Kapitel 6.2.2 und 3.2.</p> <p>Der breit abgestützte und demokratische Einbezug der Parteien erfolgt im Rahmen der Kommissionsberatung resp. in der Landratsdebatte.</p>
	<p>Die Finanzrechtliche Prüfung soll mit Augenmass und vernünftigem Aufwand erfolgen. Doppelspurigkeiten (FKD und Fachdirektion) seien zu vermeiden.</p>	<p>Zustimmung: Die Finanzrechtliche Prüfung erfolgt i.d.R. im Rahmen des Mitberichtsverfahrens und wird heute bereits praktiziert. Entsprechend werden weder zusätzliche Stellen noch Doppelspurigkeiten aufgebaut. Siehe auch Kapitel 6.2.5.</p>
	<p>Die SP fordert in Budget, AFP und Rechnung eine zusätzliche Gliederung und Darstellung der Brutto- und vor allem Nettoaufwendungen nach Kostenart, welche bereits heute vom Statistischen Amt publiziert wird.</p>	<p>Zustimmung: Die geforderte Darstellung entspricht der funktionalen Gliederung, welche bereits heute im Anhang von Budget und Jahresbericht ausgewiesen wird. Es ist geplant, diese auch weiterhin separat auszuweisen. Die Anrengung, mehr als die zehn Hauptfunktionen (1-stelliger Funktionscode) darzustellen, wird aufgenommen. Neu sollen die Erträge und Aufwendungen gemäss 2-stelligem Funktionscode dargestellt werden</p>
	<p>Die SP ist dezidiert gegen die linearen resp. proportionalen Kürzungen. Es solle eine zukunftsfähigere, besser verständlichere und ausgewogenere künftige Finanzsteuerung erarbeitet werden.</p>	<p>Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten.</p> <p>Begründung: siehe Kapitel 6.2.2.</p>
	<p>Die SP fordert im Weiteren, den Artikel Kreditsperre zu streichen.</p>	<p>Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten.</p> <p>Begründung: siehe Kapitel 6.2.7 und 3.4.1 LRV.</p>
FDP	<p>Die FDP beantragt, die Schuldenbremse</p>	<p>Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss</p>

	<p>konzeptionell nochmals zu überdenken und eine kürzere Frist für den Ausgleich vorsehen.</p>	<p>Vernehmlassungsvorlage festhalten.</p> <p>Die für den mittelfristigen Ausgleich vorgesehene Frist von vier Jahren ist keinesfalls zu grosszügig bemessen. Eine kürzere Frist würde die Handlungsoptionen deutlich einschränken und kurzfristige Feuerwehrübungen gegenüber mittel- bis langfristig nachhaltigen Massnahmen bevorzugen. Die geringen Erfolgchancen bei der Suche nach kurzfristigen Entlastungsmassnahmen würden ausserdem dazu beitragen, dass rascher auf einnahmeseitige Massnahmen (bspw. Steuererhöhungen) zurückgegriffen würde, ohne mittelfristig vorhandenes Entlastungspotential auf der Aufwandseite auszuschöpfen. (siehe Kapitel 6.2.2 und 3.2, insbesondere 3.2.1).</p>
	<p>Die Kompetenz des Landrats scheint der FDP bezüglich des AFP zu wenig genau definiert zu sein. Sie geht davon aus, dass der Regierungsrat nicht beabsichtigt hat, den Landrat bezüglich AFP zu einem „Abnickergermium“ degradieren zu wollen. Die Mitsprachemöglichkeit des Landrats scheint ihr im Hinblick auf die Akzeptanz des neuen Instruments zentral.</p>	<p>Zustimmung: Der AFP-Vorstoss wird zum AFP-Antrag umgewandelt, welcher den geltenden Budgetantrag um die AFP Jahre 2-4 ergänzt und weitergehende Änderungen bezüglich Menge und Qualität der Aufgaben zulässt. Der Landrat beschliesst im Rahmen der AFP-Beratung über die AFP-Anträge. Die beschlossenen AFP-Anträge müssen neu sofort umgesetzt werden, und nicht erst im nächsten AFP. Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage unverändert sollen das Budget (AFP Jahr 1) beschlossen und der Finanzplan (AFP Jahre 2-4) genehmigt werden.</p>
CVP	<p>Eine 20fache Erhöhung der bisherigen Ausgabenkompetenz scheint der CVP zu hoch. Der Landrat müsste trotzdem allfällige Konsequenzen tragen und das ohne Mitsprache. Eine moderate Erhöhung würde sie eher begrüßen.</p>	<p>Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten.</p> <p>Begründung: siehe Kapitel 6.2.3 und 3.6.6 und 3.8.</p>
BDP	<p>Grundsätzlich steht die BDP hinter einer Erhöhung der Ausgabenkompetenzen, aber die Erhöhung für den Regierungsrat von Fr. 50'000 auf 1 Mio. findet sie doch einen sehr hohen Schritt. Die jährlich wiederkehrenden Ausgaben ab 200'000 könne sie unterstützen.</p>	<p>Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten.</p> <p>Begründung: siehe Kapitel 6.2.3 und 3.6.6 und 3.8.</p>
Grüne Partei	<p>Eine Schuldenbremse soll die Nettoverschuldung des Kantons begrenzen. Daher fordert die Grüne Partei die Definition einer maximalen Nettoverschuldung des Kantons im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (kantonales BIP, Steuereinnahmen).</p>	<p>Ablehnung: Die Modelle mittels Vorgaben zur zulässigen Höhe der Netto- oder Bruttoverschuldung sind weniger empfehlenswert als das vom Regierungsrat vorgeschlagene Modell. Modelle mit Vorgaben zur Verschuldungshöhe zielen letztlich darauf ab, abhängige bzw. resultierende Grössen zu „steuern“ anstelle der von Regierung und Parlament direkt beeinflussbaren Grössen.</p> <p>Die Wahl des vom Regierungsrat vorgeschlagenen Modells bedeutet nicht, dass nicht auch weitere Finanzinformationen in der Planung und Berichterstattung berücksichtigt werden. So beabsichtigt der Regierungsrat, die Nettoverschuldung in den Planungsberichten auszuweisen und bei der Erarbeitung der Finanzstrategie zu berücksichtigen.</p>

		Siehe auch Kapitel 6.2.2 und 3.2 (insbesondere (3.2.8) LRV
	Die Grüne Partei fordert zudem die Einführung von Grundsätzen welche die Trennung von Entscheiden und Controlling sicherstellen. Die aktuelle Situation, in der BUD über Investitionen entschieden wird und gleichzeitig das Controlling darüber erfolgt ist unbefriedigend und entspricht nicht den aktuellen Standards. Eine Trennung von Entscheidungen und Controlling sollte gesetzlich zumindest im Grundsatz festgeschrieben werden.	Ablehnung: Mit dem neuen Instrument der Ausgabenbewilligung ist eine explizite Trennung von Entscheidungen (Zuständigkeiten gemäss Kompetenzordnung) und Controlling (Planung und Steuerung mithilfe der Controller) gegeben.
	Ausserdem wird die Einführung einer einfachen Management-Rechnung in Form einer gestuften Deckungsbeitragsrechnung gefordert, welche neben den primären Erträgen und Kosten auch eine Zuweisung von verrechneten Kosten auf aggregierter Ebene enthält.	Ablehnung: Bezüglich Deckungsbeitragsrechnung gibt es mehrere Modelle. Gegen eine flächendeckende Einführung der überwiegend verwendeten Vollkostenrechnung sprechen zahlreiche Gründe, u.a. müssen Kosten und Nutzen einer Vollkostenrechnung in einem guten Verhältnis stehen. Eine flächendeckende Vollkostenrechnung verursacht beträchtliche Verwaltungskosten (Erfassung, Datenpflege, Definition von Schlüsseln und Aufteilungsmechanismen, etc.). Weiter können die Umlageschlüssel der Gemeinkosten nie die exakte Wahrheit abbilden und suggerieren eine Scheingenauigkeit. Schlüssel müssen nämlich einfach, nachvollziehbar und über längere Zeiträume gleichbleibend sein. Schliesslich werden die Kosten durch Umlagen nicht reduziert. Kostenumlagen führen anstatt zu mehr Kostenbewusstsein eher zu einer Abstumpfung beim Umlagenempfänger. Er kann die Entstehung, der auf ihn umgelegten Kosten nicht direkt verändern, und es kommt zu Konflikten bezüglich der Gerechtigkeit der Umlageschlüssel). Siehe auch Kapitel 6.2.8 und 3.5.
EVP	Keine Anträge	
GLP	Der Kanton braucht eine seriöse, aussagefähige Rechnungslegung sowie eine wirksame Kostenträgerrechnung.	Zustimmung: Mit der vorliegenden Totalrevision des FHG wird der Kanton Basel-Landschaft über eine moderne und transparente Rechnungslegung sowie über eine wirksame Kostenträgerrechnung verfügen, welche den spezifischen Anforderungen gerecht wird. Siehe auch Kapitel 3.5.3 und 6.2.8
	Die vorgeschlagene Schuldenbremse wird abgelehnt.	Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten. Begründung: siehe Kapitel 6.2.2 und 3.2.
	Die deutliche Erhöhung der Ausgabenlimiten der Regierung wird von der GLP abgelehnt.	Der Regierungsrat will am Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage festhalten. Begründung: siehe Kapitel 6.2.3 und 3.6.6 und 3.8.

Tabelle 8: Übersicht über die zentralen Anliegen nach Parteien

6.2.2 Schuldenbremse

Die Schuldenbremse als wichtiges Element der Haushaltssteuerung wird in den meisten Vernehmlassungsantworten thematisiert. SVP, FDP und die Liga der Steuerzahler sind mit dem ausgearbeiteten Vorschlag einverstanden, wünschen jedoch kürzere Fristen für die Einhaltung der Kriterien.

Eine Verkürzung der Fristen für den mittelfristigen Ausgleich sowie den Abbau eines Fehlbetrags ist aus Sicht des Regierungsrates weder realistisch noch erstrebenswert. Die vorgeschlagenen Fristen lassen ausreichend Handlungsspielraum um nachhaltige Lösungen zu erarbeiten. Kürzere Fristen würden hingegen kurzfristige Feuerwehübungen begünstigen, was nicht im Sinne der beabsichtigten Stärkung der finanziellen Steuerung ist.

Zu den linearen (neu: proportionalen) Kürzungen äusserte sich insbesondere die SP kritisch. Sie spricht sich klar gegen diese Bestimmung aus und verlangt gleichzeitig, dass durch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eine besser verständliche und ausgewogene künftige Finanzsteuerung erarbeitet werden soll. Die CVP mahnt, dass die linearen Kürzungen nur ultima ratio sein sollen, da sie meistens die Falschen treffen würden.

Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass proportionale Kürzungen ein drastisches Instrument darstellen. Dieses soll erst dann zur Anwendung kommen, wenn alle anderen Versuche zur Aufwandreduktion gescheitert sind. Damit wird der Grundsatz, dass Aufwandsminderungen gegenüber Ertragserhöhungen zu priorisieren sind, vollständig umgesetzt. Erst wenn ausgabenseitig kein Handlungsspielraum mehr besteht, werden Massnahmen zu Ertragssteigerungen ergriffen um den mittelfristigen Ausgleich wieder herzustellen. Im Zuge der weiteren Bearbeitung nach der Vernehmlassung hat der Regierungsrat entschieden, das Wort „linear“ im Gesetzestext durch das Wort „proportional“ zu ersetzen. Dieses umschreibt das angestrebte Verfahren besser. Generell wird hiermit jedoch ein Instrument im FHG verankert, welches zur Erreichung der Budgetziele zuletzt bereits angewendet worden ist.

Die Grünen schlagen vor die Nettoverschuldung resp. die Nettoverschuldungsquote als massgebendes Kriterium zu verwenden. Diese Variante wurde vom Regierungsrat im Rahmen der Erarbeitung der vorgeschlagenen Schuldenbremse geprüft und verworfen (siehe hierzu Kap. 3.2.8).

Die Grünliberale Partei lehnt die Schuldenbremse ohne Gegenantrag ab.

6.2.3 Ausgabenkompetenzen

Die Erhöhung der Ausgabenkompetenzen der Regierung wird grundsätzlich von allen Vernehmlassenden positiv aufgenommen. Ein Gros der Parteien und Verbände fordert jedoch eine gemässigte Erhöhung als die vom Regierungsrat vorgeschlagene.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Erhöhung der Ausgabenkompetenzen nicht für sich alleine, sondern nur im Kontext der Stärkung der finanziellen Steuerung zusammen mit anderen Instrumenten – insbesondere der höheren Verbindlichkeit des Budgets (siehe auch Kap. 3.8) – beurteilt werden sollte. Sollte der Landrat entscheiden, die Ausgabenkompetenzen tiefer festzulegen, müsste – um einen deutlichen Mehraufwand für die bewilligenden und vorbereitenden Instanzen zu verhindern – das Instrument der Ausgabenbewilligung, deren Inhalt sowie insbesondere auch die Verpflichtung, alle Landratsvorlagen mit Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu ergänzen, nochmals überdacht werden.

6.2.4 Aufgaben- und Finanzplan

Dem AFP als neuem Planungsinstrument wird klar zugestimmt. FDP und SVP wünschen aber eine stärkere Mitsprachemöglichkeit des Landrats beim AFP, insbesondere auf der Leistungsseite (Möglichkeit Indikatoren zu ändern).

Der Regierungsrat stimmt stärkeren Mitsprachemöglichkeiten in den Finanzplanjahren zu. Das Budgetantragswesen soll allerdings unverändert bleiben. Der AFP-Vorstoss ist daher zu einem AFP-Antrag umgewandelt worden. Dieser ergänzt den geltenden Budgetantrag um die AFP-Jahre 2-4 und lässt weitergehende Änderungen zu (z.B. Änderungen bei Indikatoren oder Projekten). Gemäss der überarbeiteten Vorlage sollen beschlossene Änderungen sofort in der Publikation abgebildet werden (nicht erst im nächsten AFP). Unverändert soll nur das Budget (AFP Jahr 1) beschlossen werden und die Finanzplanjahre (AFP Jahre 2-4) sollen weiterhin genehmigt werden.

6.2.5 Finanz(haushalts)rechtliche Prüfung

SP und SVP äussern sich in ihrer Stellungnahme kritisch zur finanzrechtlichen Prüfung. Die SP ist besorgt, dass mit der finanzrechtlichen Prüfung Doppelspurigkeiten aufgebaut würden und dadurch zusätzlicher Aufwand entsteht. Die SVP beantragt § 11 zu streichen, weil dieser weit über das bisher praktizierte Mitberichtsverfahren hinausginge und die Finanz- und Kirchendirektion nicht zu einer internen Revisionsstelle umgebaut werden dürfe. Im Gegenzug schlägt sie vor, neue Prüfaufgaben der Finanzkontrolle näher zu definieren.

§ 12 E-FHG (in der Vernehmlassungsversion § 11) verankert die heute bereits institutionalisierte finanzhaushaltsrechtliche Prüfung im neuen FHG in einem eigenständigen Paragraphen. Die gesetzliche Verankerung der finanzrechtlichen Prüfung geht auf die SVP-Motion 2012-281 zurück. Der Landrat beschloss im Juni 2013 mit Vorlage 2013-147 dieses Instrument im heutigen § 36 des Finanzhaushaltsgesetzes aufzunehmen. Somit stellt § 12 kein neues Instrument dar. Die Prüfung erfolgt wie bis anhin im Rahmen des Mitberichtsverfahrens. Zusätzliche personelle Ressourcen werden somit nicht benötigt. Die Befürchtung, dass Doppelspurigkeiten aufgebaut würden, ist unbegründet.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die finanzhaushaltsrechtliche Prüfung wirkt. Sie trägt zu einer Verbesserung der an den Landrat überwiesenen Vorlagen bei, indem sie die Vorlagenverfassenden für die Einhaltung der finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben sensibilisiert. Somit ist sie nicht im Sinne einer internen Revision sondern vielmehr im Sinne einer internen Qualitätssicherung zu betrachten (Controlling, nicht Kontrolle). Die sachliche und die finanzielle Verantwortung für eine unterbreitete Vorlage bleiben dabei unverändert bei der antragstellenden Direktion.

Die von der FKD vorgenommene Prüfung im Rahmen des Mitberichtsverfahrens stellt somit keine Aufgabe für die Finanzkontrolle dar. Diese begrüsst ihrerseits, dass die Prüfung verwaltungsintern durch die FKD erfolgt. Das angesprochene „Governance-Problem“ bei der Prüfung der Landratsvorlagen der Finanz- und Kirchendirektion muss von der Hand gewiesen werden, da die Prüfung keine rechtlichen Konsequenzen hat. Es wäre zudem nicht zielführend, die Prüfung durch eine Organisationseinheit durchführen zu lassen, welche nicht dasselbe Know-How und die dieselbe Erfahrung im Bereich des Finanzhaushaltsrechts besitzt, wie die FKD.

Zudem hat sich gezeigt, dass der bis jetzt verwendete Begriff „finanzrechtliche Prüfung“ als zu eng verstanden wurde, so dass er auf „finanzhaushaltsrechtliche Prüfung“ erweitert wird.

6.2.6 Globalbudget

Die SVP lehnt Globalbudgets ab und fordert die ersatzlose Streichung dieses Paragraphen.

Globalbudgets sollen im Kanton Basel-Landschaft nicht flächendeckend eingeführt werden. Dennoch soll im Gesetz die Möglichkeit einzelne Dienststellen mittels Globalbudget zu führen, verankert werden. Über den konkreten Einzelfall entscheidet immer der Landrat. Per 1.1.2017 wird kein Antrag auf Einführung eines Globalbudgets für eine Organisationseinheit gestellt werden.

6.2.7 Kreditsperre

Die SP spricht sich dezidiert gegen diese Bestimmung aus und beantragt, diese ersatzlos zu streichen. Nach Ansicht des Regierungsrates handelt es sich bei der Kreditsperre um ein Notfallinstrument, wenn unterjährig festgestellt werden muss, dass die Schuldenbremse nicht eingehalten werden kann. Aus diesem Grund spricht sich der Regierungsrat für deren gesetzliche Verankerung aus.

6.2.8 Interne Verrechnungen, Kosten- und Leistungsrechnung

Die SVP erwartet, dass die interne Leistungsverrechnung ohne Ausnahmen vorgeschrieben wird. Zusätzlich soll bezüglich aller substituierbarer Leistungen das Prinzip der Transferautonomie aufgenommen werden, wonach der beziehende Verwaltungsbereich frei entscheiden kann, ob von ihm benötigte Leistungen intern oder extern beschafft werden sollen.

Wie in Kapitel 3.5.2 dargelegt, ist der Regierungsrat überzeugt, dass eine flächendeckende Einführung der Verrechnung aller intern erbrachten Leistungen nicht zweckmässig ist, insbesondere wenn der Empfänger die Kosten nicht direkt beeinflussen kann. Ohne Transferzwang (z.B. bei den Mietkosten) können zudem keine Verbundwirkungen (Synergien) realisiert werden. Die Kosten einer internen Leistungsverrechnung ohne Ausnahmen würden in keinem Verhältnis zu deren Nutzen stehen. Stattdessen regelt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe unter welchen Voraussetzungen interne erbrachte Leistungen zwischen den Direktionen verrechnet werden müssen.

Die Grünen sprechen sich für die Einführung einer gestuften Deckungsbeitragsrechnung aus, welche neben den primären Erträgen und Kosten auch eine Zuweisung von verrechneten Kosten enthält. Die SVP erwartet, dass alle Dienststellen eine Kosten- und Leistungsrechnung nach einheitlichem Schema führen.

Bereits heute bestehen einheitliche Schemata zur Führung von Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR). Sämtliche Dienststellen verfügen mindestens über eine KLR nach dem Basismodell (vgl. Kap. 3.5.3). Erhebt eine Dienststelle Gebühren, so führt sie eine KLR nach dem Vollkostenmodell. Gegen eine flächendeckende Einführung der Vollkostenrechnung sprechen zahlreiche Gründe die bereits in Kapitel 3.5.3 dargelegt wurden.

6.2.9 Rechnungslegung

Betreffend Rechnungslegung wird seitens der SVP verlangt, dass sowohl HRM2 als verbindliches Regelwerk und die im heutigen Jahresbericht abgebildeten Finanzkennzahlen sowie die Aktivierungsgrenze im Finanzhaushaltsgesetz verankert werden. Zudem sollen der Rückstellungs-, der Gewährleistungs- und der Anlagespiegel als zwingender Bestandteil des Anhangs der Jahresrechnung im Finanzhaushaltsgesetz festgehalten werden. Letzteres wurde im Zuge der Überarbeitung im Anschluss an die Vernehmlassung vollzogen.

Eine explizite Verankerung von HRM2 im Gesetz wird hingegen abgelehnt. Das neue Gesetz wurde möglichst schlank ausgestaltet und soll sich auf die Regelung der grundlegenden und wichtigen Elemente verankern. Entsprechend wird dort, wo allgemeingültige Fachstandards existieren, auf

deren inhaltliche Verankerung im Gesetz verzichtet. Die Ausrichtung der Rechnungslegung nach den schweizweiten Standard HRM2 ist damit nicht in Frage gestellt. Ebenso verzichtet wird auf die gesetzliche Verankerung der in AFP und Jahresbericht abgebildeten Finanzkennzahlen und der Aktivierungsgrenze für Investitionen. Die bisherige Aktivierungsgrenze von Fr. 300'000 wird aber in der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz verankert.

7 Parlamentarische Vorstösse

Mit dieser Vorlage beantragt der Regierungsrat die Abschreibung der folgenden 18 parlamentarischen Vorstösse. Tabelle 6 gibt hierzu einen Überblick.

Schwerpunkt	Motion / Postulat	Würdigung
Steuerungsmodell Beantwortung ab Seite 78	Postulat 2011/338 : Schuldenbremse – Eine Weiterentwicklung der Defizitbremse	<p>Die Defizitbremse wird zur Schuldenbremse weiterentwickelt. Als Sanktionsmechanismus treten proportionale Aufwandkürzungen an die Stelle der automatischen Steuererhöhungen der geltenden Defizitbremse (vgl. Kap. 3.2). Die Anpassungen erfolgen in § 129 E-KV und in den §§ 4 bis 6 sowie 19 E-FHG.</p> <p>Die Berücksichtigung der Investitionsausgaben in die Schuldenbremse wird abgelehnt. Der Regierungsrat legt jedoch neu das maximale Investitionsvolumen im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad jährlich fest.</p> <p>➔ Postulat mehrheitlich erfüllt.</p>
	Motion 2012/324 : Keine Verwässerung der Defizitbremse (als Postulat überwiesen)	<p>Die Defizitbremse wird zur Schuldenbremse weiterentwickelt. Gleichzeitig werden die Fragen betreffend des zu berücksichtigenden Eigenkapitals und dessen Ausweis geregelt (vgl. §§ 4 bis 6 sowie § 50 Abs. 1 lit. d E-FHG sowie Kap. 3.2).</p> <p>➔ Postulat erfüllt.</p>
	Motion 2013/156 : Einführung einer Schuldenbremse	<p>Die Defizitbremse wird zur Schuldenbremse weiterentwickelt. Der Regierungsrat legt zudem das maximale Investitionsvolumen im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad jährlich fest.</p> <p>➔ Motion erfüllt.</p>
Aufgaben und Finanzplan sowie Budget Beantwortung ab Seite 83	Motion 2011/335 : Anpassung des Planungsprozesses - Stärkung des Finanzplans (als Postulat überwiesen)	<p>Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes (vgl. §§ 16-19 E-FHG, Kap. 3.3) werden die Anliegen der Motion erfüllt.</p> <p>➔ Postulat erfüllt.</p>
	Motion 2010/124 : Integrierte Finanz- und Investitionsplanung	<p>Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes (vgl. §§ 16-19 E-FHG, Kap. 3.3) werden die Anliegen der Motion erfüllt. Die ersten 4 Jahre des Investitionsprogramms sind ein integraler Bestandteil des AFP (Kap. 3.3.4). Der Regierungsrat legt jährlich das maximale Investitionsvolumen der nächsten vier Jahre fest. (vgl. § 6</p>

		E-FHG) → Motion erfüllt.
	Postulat 2007/314 : Einheitliche und gezielte Finanzführung	Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes (vgl. §§ 16-19 E-FHG, Kap. 3.3) werden die Anliegen der Motion erfüllt. → Postulat erfüllt.
	Motion 2010/340 : Produktivitätskennzahlen in Rechnung und Budget des Kantons (als Postulat überwiesen)	Im AFP werden entsprechende Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung berücksichtigt. Hierzu bedarf es keiner gesetzlichen Regelung. → Postulat mehrheitlich erfüllt.
	Motion 2010/401 : Richtige Flughöhe bei Finanzentscheidungen (als Postulat überwiesen)	Auf die flächendeckende Einführung von Globalbudgets wird verzichtet, eine punktuelle Einführung ist aber möglich (vgl. Kap. 3.3.6 und § 22 E-FHG). → Postulat mehrheitlich erfüllt.
	Motion 2006/007 : Pauschale Budgetanträge	§ 79 der Geschäftsordnung des Landrates wird präzisiert. Pauschale Budgetanträge sind nicht zulässig. → Motion wird zur Abschreibung beantragt.
	Motion 2013/234 : Langfristige Finanzplanung (als Postulat überwiesen)	Mit dem neuen AFP wird eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung inkl. Investitionen über vier Jahre eingeführt. Das Investitionsprogramm erstreckt sich über die 6 dem AFP folgenden Jahre. Der AFP soll möglichst vollständig und realistisch geplant werden. Bei einem längeren Zeithorizont wäre dies nicht möglich. → Postulat wird zur Abschreibung beantragt.
Ausgabenrecht Beantwortung ab Seite 94	Motion 2009/342 : Einheitliche Finanzstandards bei Landratsvorlagen	Mit der Totalrevision des FHG wird das Ausgabenrecht neu geregelt (vgl. §§ 32-41 E-FHG). Künftig bedarf jede Ausgabe einer Ausgabenbewilligung durch das zuständige Organ. Struktur und detaillierter Inhalt der Ausgabenbewilligung werden auf Verordnungsebene geregelt (vgl. auch Kap. 3.6). → Motion erfüllt.
	Postulat 2011/093 : Festlegung von verbesserten und verbindlichen Standards für die Abrechnung von Verpflichtungskrediten	Die Abrechnung der Ausgabenbewilligungen in der Zuständigkeit des Landrats, welche die heutigen Verpflichtungskredite ablösen, ist in § 41 und § 63 Abs. 1 Bst. e E-FHG verankert. Verbindliche Standards werden auf Verordnungsebene festgelegt. → Postulat erfüllt.
Rechnungslegung	Motion 2007/159 : Klarere gesetzliche Vorgaben und Standards für die Zuweisung von Rückstellungen (Fonds-	Die rechtlichen Grundlagen der Zweckvermögen werden gesamthaft neu geregelt (vgl. Kap. 3.7.4 sowie §§ 51 und 52 sowie § 50 Abs. 1 Bst. e E-

Beantwortung ab Seite 97	bildung) in der Staatsrechnung (als Postulat überwiesen)	FHG). → Postulat erfüllt.
	Postulat 2010/096 : Grundlagen für Vorfinanzierungen	Es wird eine neue rechtliche Grundlage für Vorfinanzierungen geschaffen (vgl. § 53 E-FHG). → Postulat erfüllt.
	Motion 2010/366 : Klare gesetzliche Regelungen für die Auflösung von Reserven und zweckgebundenen Rückstellungen (als Postulat überwiesen)	Die Auflösung von Rückstellungen erfolgt nach den Vorgaben von HRM2. Neu werden auch die Zweckvermögen gemäss HRM2 geführt (vgl. §§ 54 - 56 E-FHG). → Postulat wird zur Abschreibung beantragt.
	Postulat 2010/214 : Grundlagen für die Gewährung vergünstigter Darlehen durch den Kanton	Darlehen stellen Ausgaben dar (vgl. § 32 Abs. 3 Bst. e E-FHG). Der Kanton ist aber keine Bank und sollte von Darlehensvergaben möglichst absehen. → Postulat erfüllt.
Kompetenzordnung Beantwortung ab Seite 102	Motion 2009/227 : Für die Überarbeitung der Finanzkompetenz von Regierung und Landrat	Die Neuregelung der finanziellen Kompetenzen (Kompetenzordnung) erfolgt mit der Änderung der Kantonsverfassung (vgl. Kap. 3.6.6). → Motion erfüllt.
	Postulat 2012/148 : Finanz- und Investitionsrechnung unter einer Verantwortung	Finanz- und Investitionsrechnung werden künftig im AFP verknüpft (vgl. Kap 3.3.4). Eine Verschiebung der Verantwortlichkeiten wird abgelehnt. → Postulat mehrheitlich erfüllt.

Tabelle 9: Überblick über die in der Vorlage behandelten parlamentarischen Vorstösse

7.1 Parlamentarische Vorstösse zum Steuerungsmodell

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

Das Postulat wurde am 22. März 2012 stillschweigend überwiesen.

Wortlaut des Postulats

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

Während die kurzfristig greifende, kostendämpfende Wirkung der Defizitbremse kaum strittig ist, besteht doch die grosse Gefahr durch die einseitige Konzentration auf die Erfolgsrechnung die Substanz eines Staatswesens ungenügend zu berücksichtigen. Damit verbunden sind langfristig unerwünschte Effekte wie das Behindern/Bremsen der wirtschaftlichen Entwicklung. In einer längeren Krisenphase droht auch der teilweise Verlust der Handlungsfähigkeit des Staatswesens, indem es beispielsweise nicht mehr antizyklisch handeln kann. Diese Gefahr wird mittlerweile auch von den Rating-Agenturen klar erkannt, weshalb sie Staatswesen rund um den Globus ermuntern, eine

an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gekoppelte Schuldenbremse einzuführen. Sie hat sich in der aktuellen Schuldenkrise als das Mittel der Wahl erwiesen, um einerseits kostendämpfend zu wirken, andererseits aber das zwingend notwendige Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Das langfristige Halten eines AAA dürfte deshalb nur mit einer Schuldenbremse möglich sein, welche dem Kanton eine breitere Palette von Handlungsmöglichkeiten belässt.

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

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

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

Mit der Integration der Investitionsplanung in den Aufgaben- und Finanzplan wird aber gleichwohl sichergestellt, dass sich das geplante Investitionsvolumen im Rahmen der finanziellen Tragbarkeit bewegt. Hierzu macht der Regierungsrat Vorgaben zum maximalen Investitionsvolumen, welches in den Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen werden kann. Das maximale Investitionsvolumen wird abhängig von einem in Anbetracht der Finanzierungsmöglichkeiten vernünftigen Selbstfinanzierungsgrad festgelegt. Damit die Auswirkungen auf die Verschuldung über die Zeit auch verifiziert werden können, wird die Finanzkennzahl der Nettoverschuldung im AFP und im Jahresbericht prominent ausgewiesen.

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut des Postulats

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

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

- a. auch die Grundstücke des Verwaltungsvermögens Wertschwankungen unterliegen und erst mit dem Verkauf real Mehrwert generieren können. Das Verwaltungsvermögen (z.B. Schulhaus) dient aber der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben und kann nicht einfach frei veräussert werden. Somit kann sein Wert nicht die Funktion eines Reservefonds übernehmen, wie dies für das Eigenkapital im Sinne der Defizitbremse erforderlich ist. Deshalb darf nur das freie Eigenkapital mit dem Aufwandüberschuss verrechnet werden. Ein Defizit kann man nur mit Minderausgaben oder Mehreinnahmen beseitigen, nicht aber mit der Verrechnung des Verlusts mit der Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens.
- b. die Verrechnung einer Aufwertung des Verwaltungsvermögens mit dem Aufwandüberschuss den Prinzipien der Rechnungslegung widerspricht. Die Aufwertung der Grundstücke des Verwaltungsvermögens wurde im Jahr 2010 und 2011 richtigerweise erfolgsneutral verbucht. Die Kontinuität verlangt, dass diese Aufwertungen ebenfalls erfolgsneutral ausgebucht werden. ABER: Wird die Aufwertungsreserve mit dem freien Eigenkapital zusammengelegt (wie dies in den letzten zwei Jahren gehandhabt wurde) und anschliessend mit dem Aufwandsüberschuss verrechnet (§ 32b Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes), erfolgt eine erfolgswirksame Verbuchung, was auf lange Sicht und aus Transparenzgründen nicht sinnvoll sein kann.
- c. die Verrechnung bewirkt, dass die verrechneten Millionen für die Ausgabeseite "freigegeben" werden. Die Millionen des Eigenkapitals aus der Aufwertung sind fiktiv, d.h. sie sind nicht in Form von Geld verfügbar. Dies führt dazu, dass der Kanton für diese Summe

Fremdkapital aufnehmen muss. Dies widerspricht aber klar dem Mechanismus der Defizitbremse, welche ein Instrument zur Stabilisierung der Aufwendungen und der Schulden und damit auch der Schuldverzinsung ist. Steigendes Fremdkapital und Schuldzinsen engen den Spielraum der staatlichen Ausgabenpolitik ein. Genau das sollte aber die Defizitbremse verhindern. Die Idee war, die Ausgaben primär für Bereiche mit direktem Nutzen für die Bevölkerung (Bildung, Gesundheit etc.) und weniger für Schuldzinsen zu tätigen. Die Defizitbremse soll eine Eigenkapitalreserve sichern - welche nicht fiktiv ist - damit der Staat Spielraum hat, um kurzfristige konjunkturelle Schwankungen ohne abrupte Aufgabenreduktionen oder Steuererhöhungen auffangen zu können.

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

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

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

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

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

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

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut der Motion

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

Besonders Sorgen bereitet uns die negative Selbstfinanzierung, was - sofern nicht wirkungsvolle Gegenmassnahmen ergriffen werden - zu einer weiteren enormen Neuverschuldung führen wird.

Der errechnete Finanzbedarf beträgt bis ins Jahr 2016 Fr. 716 Mio. In der Erfolgsrechnung sind in den nächsten Jahren keine grösseren positiven Abschlüsse, die den Selbstfinanzierungsgrad wesentlich verbessern könnten, zu erwarten. Es ist deshalb schon heute voraussehbar, dass der vorerwähnte Finanzbedarf vollumfänglich mit fremden Mitteln finanziert werden muss und die Verschuldung entsprechend ansteigen wird. Dazu kommt, dass auch die Ausfinanzierung der BLPK für unseren Kanton zu einer weiteren enormen Schuldverpflichtung von rund Fr. 1 Mia. führen wird (de facto besteht diese heute schon).

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

Ergänzt werden diese Regelungen durch die Bestimmung, dass der Regierungsrat jährlich das maximale Investitionsvolumen festlegt. Er macht dies im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad. Zudem wird die Finanzkennzahl der Nettoverschuldung im AFP und im Jahresbericht prominent ausgewiesen.

Antrag des Regierungsrats

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

7.2 Parlamentarische Vorstösse zu Aufgaben- und Finanzplan und Budget

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

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

Wortlaut des Postulats

Da

1. der Landrat bei der Beratung und Genehmigung des Budgets aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und angesichts des Zeitdrucks vor Jahresende faktisch jeweils nur wenig Handlungsspielraum hat, und
2. die Budgetberatung auf einem zu hohen Detaillierungsgrad stattfindet und damit wenig effizient ist, und
3. der Finanzplan ein hohes Qualitätsniveau erreicht hat, und

4. die Aufgabe des Landrats darin bestehen sollte, die strategischen Weichenstellungen gut überlegt vorzunehmen und nicht ins operative Tagesgeschäft der Regierung einzugreifen,

wird der Regierungsrat eingeladen, das Finanzhaushaltsgesetz wie folgt anzupassen:

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

Hingegen wird der AFP Aufgaben und Finanzen bis auf Stufe der Dienststellen ausweisen. Er ist gleichzeitig die Grundlage für die Erstellung des nächstjährigen Budgets (vgl. § 16 E-FHG).

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

Mit der Einführung des AFP-Antrags wird ausserdem die Steuerungskompetenz des Landrats in der mittelfristigen Planung gestärkt. Der Landrat kann damit dem Regierungsrat im Rahmen der Beratung des AFP beantragen, Aufgaben oder Finanzen in den Planjahren 2-4 zu ändern oder anzupassen. Der Landrat hat neu also die Möglichkeit, sowohl auf die Finanz- wie auch auf die Leistungsseite der Planjahre des AFP Einfluss zu nehmen. Das neue Instrument wird in der Geschäftsordnung des Landrates verankert.

Neu wird im Finanzhaushaltsgesetz verankert, dass Budgetkredite inskünftig auf der Ebene der 2-stelligen Kontogruppen beschlossen werden (vgl. § 21 E-FHG). Damit reduziert sich der Detaillierungsgrad des Budgets, was dem Landrat eine effizientere Budgetberatung erlaubt.

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut der Motion

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

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

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

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

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

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

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

Art. 234 Integrierte Mehrjahresplanung, Zuständigkeit

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

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

Art. 244 Inhalt und Gliederung

1 Die integrierte Mehrjahresplanung muss ein Inventar der nach Prioritäten eingestuftten Investitionen und Investitionsbeteiligungen enthalten sowie die vom Staat und der Verwaltung zu erzielenden Wirkungen und

Resultate aufzeigen. Die Gliederung der integrierten Mehrjahresplanung ist identisch mit jener der politischen Leistungsaufträge, die in § 15^{quater} dargestellt wird.

2 Er gibt einen Überblick über:

- a) die vom Staat zu erlangenden politischen Ziele, die Prioritäten sowie die Qualitäts- und Leistungskriterien;
- b) den Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung, die zur Umsetzung der gesteckten Ziele, Prioritäten und Kriterien notwendig sind;
- c) die Schätzung der Personalressourcen, des Finanzbedarfs und der Finanzierungsmöglichkeiten;
- d) die Entwicklung des Vermögens und der Verschuldung.

Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat stimmt der Stossrichtung der Motion vollumfänglich zu. Deshalb ist die Entwicklung eines auf vier Jahre ausgerichteten Aufgaben- und Finanzplanes ein Kernelement des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Die Forderung nach einer jährlich erstellten integrierten Mehrjahresplanung, die dem Landrat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird und deren erstes Jahr sich mit dem Budget deckt, wird mit dem Aufgaben- und Finanzplan umgesetzt (vgl. §§ 16 – 19 E-FHG).

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

Antrag des Regierungsrats

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

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

Das Postulat wurde am 22. Mai 2008 überwiesen.

Wortlaut des Postulats

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

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

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

- Weiterentwicklung der Controllingorganisation zur Sicherstellung einheitlicher Standards und ihrer gezielten Anwendung (Unité de doctrine) in allen Bereichen der Verwaltung

- Etablieren einheitlicher Standards über den heute im Finanzhaushaltsgesetz definierten Rahmen hinaus (z.B. Vereinheitlichung/Weiterentwicklung der Deckungsbeitragsrechnung, des Projekt- und Investitionsreportings oder von Kosten-/Nutzenanalysen)
- Abbildung der finanziellen Führungsprozesse in den neuen EDV-Systemen {ERP}

Stellungnahme des Regierungsrates

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

Das Controlling ist wichtig für die einheitliche und gezielte Steuerung des Finanzhaushalts. Es werden deshalb die zentralen Bestimmungen zum Controlling auf Gesetzesstufe verankert (vgl. § 10 E-FHG). Mit der Aufnahme eines eigenständigen Controlling-Paragrafen in das Finanzhaushaltsgesetz wird die Bedeutung des Controllings für die Stärkung der finanziellen Steuerung unterstrichen und in den gesetzlichen Grundlagen adäquat abgebildet.

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

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

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

Auf Gesetzesebene wird bspw. neu vorgeschrieben, dass Vorlagen an den Landrat für Ausgabenbewilligungen neu eine der finanziellen Bedeutung des Vorhabens angemessene Wirtschaftlichkeitsrechnung beinhalten müssen (vgl. § 37 Abs. 4 E-FHG). Die Wirtschaftlichkeitsrechnungen werden in Abhängigkeit von der finanziellen Tragweite ausgestaltet. Die Standards werden auf Ebene Verordnung und im Handbuch konkretisiert. Mit den Wirtschaftlichkeitsrechnungen soll dazu beigetragen werden, dass jeweils die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen gewählt wird (vgl. § 8 E-FHG). Zudem wird das Prinzip der Lebenszykluskostenbetrachtung eingeführt (vgl. § 11 Abs. 1 Bst. a E-FHG). Mit dem Ausweis der Lebenszykluskosten werden die Entscheidungsgrundlagen für den Landrat verbessert, wenn er bspw. über Investitionsvorhaben entscheidet.

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

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

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut des Postulats

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

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

Dementsprechend wird beantragt:

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut der Motion

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

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat die Führung der gesamten Verwaltung mittels Globalbudgets innerhalb des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung geprüft. Er ist dabei zum Schluss gekommen, dass auf eine flächendeckende Einführung von Globalbudgets verzichtet werden soll. Stattdessen soll die Möglichkeit einer Weiterentwicklung zur Globalbudgetierung für einzelne Planungseinheiten (Dienststellen oder Profit Center) offen gelassen werden. Globalbudgets sollen dort eingeführt werden, wo sie Sinn machen (vgl. Kap.3.3.6). Der Landrat entscheidet auf Antrag der Regierung darüber, welche Dienststellen mittels Globalbudgets geführt werden sollen. Für den Kanton Basellandschaft wäre die flächendeckende Einführung von Globalbudgets eine fundamentale Änderung und würde in der Erarbeitung und in der Übergangszeit beträchtliche Ressourcen binden. Hinzu kämen Anpassungen im Bereich der Informatik.

Die heutigen Budgetkredite weisen einen hohen Detaillierungsgrad auf, ohne dass sich dadurch effektive Steuerungsmöglichkeiten für den Landrat ergeben. Dies wird nun behoben, indem

Budgetkredite neu auf Stufe der zweistelligen Kontogruppe pro Planungseinheit gesprochen werden. Sie umfassen in der Erfolgsrechnung den Personal, den Sach- und den Transferaufwand (ohne Abschreibungen, interne Fakturen und durchlaufende Beiträge). Investitionsausgaben werden als Gesamtbetrag pro Planungseinheit bewilligt.

Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) wird die Finanz- und die Leistungsseite kombiniert. Im AFP werden Finanzen, Aufgaben und Indikatoren auf Stufe der Planungseinheiten für ein Budget- und 3 Planjahre ausgewiesen. Damit wird auch der Fokus von der kurzfristigen auf die strategische, mittelfristige Sicht verschoben. Die Leistungsaufträge werden künftig als Führungsinstrument der Direktionen für die Dienststellen weitergeführt. Die ersten 4 Jahre des Investitionsprogramms werden zum integralen Bestandteil des AFP. Der Regierungsrat legt jährlich im Voraus das maximale Investitionsvolumen fest. Er macht dies im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad.

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut der Motion

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

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

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

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

Laut Gutachten des Rechtsdienstes liegt „die rechtliche Problematik [...] in erster Linie in der Umsetzung solcher Budgetanträge.“ „Die Kernfrage lautet somit, ob und – falls ja – wie weit die Budgetierungskompetenz³ des Landrates an den Regierungsrat delegierbar ist?“ Eine solche Kompetenzdelegation ist auf Gesetzesstufe (bspw. im FHG) grundsätzlich möglich. Ob die Kompetenzdelegation generell oder durch Beschluss des Landrates von Fall zu Fall vorzusehen ist, lässt die Motion offen.

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

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

Im Sinne einer Präzisierung des Budgetantrages beantragt der Regierungsrat den § 79 der Geschäftsordnung des Landrates wie folgt anzupassen:

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

§ 79 Anträge zum Aufgaben- und Finanzplan (neu)

¹ Anträge zum Budget im Aufgaben- und Finanzplan (Budgetanträge) haben die Änderung oder Streichung eines Budgetkredits zum Gegenstand.

² Ein Budgetantrag darf nicht mehrere Budgetkredite zum Gegenstand haben.

³ Anträge zu den darauffolgenden 3 Jahren des Aufgaben- und Finanzplans (AFP-Anträge) haben die Aufnahme, Änderung oder Streichung von weiteren Elementen des Aufgaben- und Finanzplans zum Gegenstand.

§ 79a Verfahren (neu)

¹ Anträge zum Aufgaben- und Finanzplan sind spätestens an der 2. ordentlichen Oktober-Landratssitzung einzureichen. Sofern nur eine ordentliche Oktober-Landratssitzung stattfindet, sind sie spätestens an der 1. November-Landratssitzung einzureichen.

² Sie können an der Sitzung, an der sie dem Landrat bekanntgegeben werden, mündlich begründet werden.

³ Der Regierungsrat und die Finanzkommission nehmen bei der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans zu den Anträgen Stellung.

Begründung: Die Budgethoheit liegt beim Landrat. Er beschliesst die Budgetkredite. Bei Änderungen des Budgets soll er sich deshalb mit hinreichend konkreten Anträgen zu Anpassungen im Budget äussern. Budgetkredite werden für die Aufwandgruppen Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand, Transferaufwand sowie für die Summe der Investitionsausgaben pro Organisationseinheit festgelegt. Beschlossen werden Budgetkredite somit auf der Ebene der 2-stelligen Kontogruppe (resp. einstelligen Kontengruppen bei den Investitionen), innerhalb welcher es Aufgabe des Regierungsrates resp. der Dienststellen ist, die Mittel effizient einzusetzen.

Mit der Änderung von § 79 der Geschäftsordnung des Landrates wird nun klar festgehalten, dass pauschale Budgetanträge nicht zulässig sind, sowie präzisiert, dass Budgetanträge die Änderung oder Streichung eines Budgetkredites zur Folge haben.

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut der Motion

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

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

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

Der Regierungsrat wird beauftragt:

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

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes werden Regierungsrat und Landrat weiterhin über eine vierjährige Finanzplanung und eine zehnjährige Investitionsplanung verfügen. Letztere weist den geplanten Investitionsbedarf auf Stufe Einzelprojekt (und somit alles andere als rudimentär) transparent aus. Die in der Motion erwähnte zwanzigjährige regierungsratsinterne Investitionsplanung existiert nicht.

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

Eine Erweiterung des Zeithorizontes des AFP ist insofern keine Option, da im AFP viele Prognosegrössen enthalten sind, welche mit zunehmender Anzahl Planjahre immer spekulativer würden: Zinsentwicklungen, Zuwanderung, Konjunktur, Bundesrechtsänderungen, etc. Zudem werden im Finanzplan nur neue Vorhaben aufgeführt, welche der Regierungsrat beschlossen hat. Erneuerungen auslaufender Ausgabenbewilligungen (vormals Verpflichtungskredite) können nicht seriös so lange im Voraus bestimmt werden. Ein paar wenige Effekte können bereits innerhalb eines gesamten AFP-Zyklus zu grossen Verwerfungen führen (bspw. Finanzkrise mit entsprechender Auswirkung auf die Fiskalerträge, Entlastungspaket 12/15, Ausgliederung der Spitalbetriebe, Rückstellungen für die Ausfinanzierung der BLPK). Deshalb lässt sich auch gut nachvollziehen, weshalb in der Schweiz kein einziger Kanton in der Finanzplanung einen Planungshorizont von über 4 Jahren

aufweist. Auch der Bund plant in seinem Finanzplan (nebst dem Budgetjahr) nur für drei Finanzplanjahre, publizierte aber im Jahr 2012 zum zweiten Mal (nach 2008) die Broschüre „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz“. Darin werden auf hoher Flughöhe die Auswirkungen demografischer Trends auf die öffentlichen Haushalte der Schweiz aufgezeigt (in der zweiten Ausgabe mit Blick bis ins Jahr 2060). Allerdings stellen die Langfristperspektiven keine Prognosen dar (und schon gar keinen Finanzplan) und müssen als Trendextrapolation betrachtet werden. Ein analoges Bild zeigt eine KPMG-Umfrage⁴ aus dem Jahr 2008 für die Privatwirtschaft: eine Mehrheit der Unternehmen plant bereits ab dem 3. Jahr nicht mehr detailliert und rund 94% der Unternehmen planen gar nicht oder nur sehr grob über einen Horizont von 5 oder mehr Jahren.

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

Antrag des Regierungsrats

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

7.3 Parlamentarische Vorstösse zum Ausgabenrecht

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

Die Motion wurde am 11. November 2010 stillschweigend überwiesen.

Wortlaut der Motion

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

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

Um diese unbefriedigende Situation zu verbessern wird folgendes beantragt:

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

⁴ Vgl. <http://www.presseportal.ch/de/pm/100001147/100564530/kpmg-umfrage-strategische-finanzplanung-der-schweizer-unternehmen>

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

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

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

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

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

Antrag des Regierungsrats

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

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

Das Postulat wurde am 9. Juni 2011 stillschweigend überwiesen.

Wortlaut des Postulats

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

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

Im totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz werden die Vorgaben zur Abrechnung der Ausgabenbewilligungen in § 41 verankert. Die Zuständigkeit dafür wird in § 64 Abs. 1 Bst. e E-FHG den jeweiligen Direktionen resp. der Landeskantlei oder den Gerichten übertragen. Die formalen und inhaltlichen Vorgaben im Sinne von Standards für die Erstellung nachvollziehbarer und vergleichbarer Abrechnungen werden auf Verordnungsebene verankert.

Antrag des Regierungsrats

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

7.4 Parlamentarische Vorstösse zur Rechnungslegung

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

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

Wortlaut des Postulats

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

Der Beschluss über die rechtliche Grundlage ist dabei nicht mit der Ausgabenbewilligung gleichzusetzen. Gemäss § 32 Abs. 3 Bst. g E-FHG stellen bei Spezialfinanzierungen jeweils die Entnah-

men eine Ausgabe dar, welche abhängig von ihrer Art (neu oder gebunden) und Höhe durch das entsprechend zuständige Organ bewilligt werden muss.

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

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

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut des Postulats

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

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

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

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

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

Entsprechend wird folgendes beantragt:

Damit der Regierung respektive dem Kanton bei Bedarf das Instrument der Vorfinanzierung überhaupt zur Verfügung steht, ist zu prüfen und zu berichten, welche gesetzlichen Grundlagen dies-

bezüglich existieren und ob allenfalls Anpassungen z.B. am Finanzhaushaltsgesetz angezeigt sind. Des Weiteren sind die Grundzüge allfälliger Vorfinanzierungen zu prüfen und aufzuzeigen.

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

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

Um derartigen Finanzierungslösungen eine rechtliche Grundlage zu geben, schlägt der Regierungsrat vor, einen entsprechenden Paragraphen in das neue FHG (vgl. § 53 E-FHG) aufzunehmen. Wie eine Vorfinanzierung genau aussehen wird, ist in der jeweiligen Finanzierungsvereinbarung festzuhalten. Entsprechende Ausführungsbestimmungen kann der Regierungsrat auf Verordnungsebene erlassen.

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut der Motion

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

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

Rückstellungen werden gemäss § 54 Abs. 4 E-FHG für bestehende Verpflichtungen gebildet, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind. Die Bildung einer Rückstellung geht somit auf ein Ereignis in der Vergangenheit zurück. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Rückstellung auf einer rechtlichen oder einer faktischen Verpflichtung basiert.

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

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

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

Anders verhält es sich mit der Bildung von Reserven im Rahmen des Restatements. Die im Zuge der Umstellung der Rechnungslegung entstandene Aufwertungsreserve aus der Neubewertung des Verwaltungsvermögens wurde noch im selben Jahr aus Transparenzgründen mit dem Eigenkapital verrechnet, da es sich dabei um Eigenkapital innerhalb Defizitbremse handelte. Die Neubewertungsreserve aus der Neubewertung des Finanzvermögens (ausserhalb Defizitbremse), mit welcher das Restatement abgeschlossen wurde, wird mit dem Abschluss 2014 mit dem Bilanzfehlbetrag aus der BLPK-Ausfinanzierung verrechnet.

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

Der Regierungsrat teilt allerdings die Ansicht, wonach Defizite in der Erfolgsrechnung in erster Linie durch Massnahmen auf der Aufwandseite auszugleichen sind. Diesem Grundsatz folgt auch die neu ausgestaltete Schuldenbremse (§§ 4 bis 6 E-FHG). Sie schreibt vor, dass der Regierungsrat Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert, falls der mittelfristige Ausgleich gefährdet ist.

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut des Postulats

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

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

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

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

Entsprechend wird folgendes beantragt:

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

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

mefällen als Vermittler günstigerer Konditionen für potentielle Darlehensnehmer bei der Basellandschaftlichen Kantonbank fungieren (Beispiel UKBB).

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

Im vorliegenden FHG-Entwurf ist in § 32 Abs. 3 Bst. e geregelt, dass Darlehen Ausgaben darstellen. Somit gelten für die Darlehensvergabe die gleichen Voraussetzungen und Kompetenzregelungen wie für andere Ausgabe auch.

Antrag des Regierungsrats

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

7.5 Parlamentarische Vorstösse zur Kompetenzordnung

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

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

Wortlaut der Motion

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

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

In Zukunft soll der Landrat über neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 1 Mio. und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 200'000 pro Jahr entscheiden. Neu fällt also die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben unter Fr. 1 Mio. und neuer jährlich wiederkehrender

Ausgaben von weniger als Fr. 200'000 pro Jahr in die Kompetenz des Regierungsrates. Gebundene Ausgaben werden wie bis anhin vom Regierungsrat bewilligt.

Antrag des Regierungsrats

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

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

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

Wortlaut des Postulats

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

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

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

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

Stellungnahme des Regierungsrates

Das Anliegen des Postulanten wurde im Rahmen des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung geprüft. Der Regierungsrat ist dabei zum Schluss gelangt, dass eine vollständige Verschiebung der Kompetenzen im Investitionsbereich weg von der Bau- und Umweltschutzdirektion hin zur Finanz- und Kirchendirektion nicht sinnvoll ist. Die Fachkompetenz und die entsprechenden Ressourcen im Baubereich sind bei der BUD und sollen auch künftig dort bleiben.

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

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

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

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

Antrag des Regierungsrats

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

8 EXKURS: Landratsvorlage 2014-348 betreffend Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“; Gegenvorschlag

8.1 Formulierte Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“

Am 9. Januar 2014 hatte die SVP die formulierte Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung“ eingereicht. Die formulierte Verfassungsinitiative will die bestehende Defizitbremse des Kantons (§ 32a und § 32b des Finanzhaushaltsgesetzes) ergänzen, verschärfen und verfassungsrechtlich verankern. Sie verlangt, dass sich die Ausgaben und Aufwendungen im Voranschlag nach den geschätzten Einnahmen zu richten haben. Bei ausserordentlichem Bedarf kann der Landrat mit Zweidrittels-Mehrheit höhere Ausgaben beschliessen, der Fehlbetrag muss aber in den kommenden Jahren kompensiert werden. So soll der Verfassungsauftrag, wonach der Finanzhaushalt auf Dauer ausgeglichen sein soll, konkretisiert werden.

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

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

Die formulierte Verfassungsinitiative hat den folgenden Wortlaut:

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

§ 129 Absätze 4 bis 8

4 Der Höchstbetrag der Ausgaben und Aufwendungen im Voranschlag richtet sich nach den geschätzten Einnahmen.

5 Bei ausserordentlichem Bedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 4 angemessen erhöht werden. Eine Erhöhung bedarf einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.

6 Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Ausgaben und Aufwendungen die Einnahmen, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren mittels Aufwands- bzw. Ausgabenkürzungen zu kompensieren.

7 Der Kanton sorgt für ein tragfähiges Eigenkapital, welches mindestens einen Fünfundzwanzigstel der Ausgaben und Aufwendungen der zuletzt abgeschlossenen Staatsrechnung umfasst. Ergibt der Finanzplan eine Unterschreitung dieses Mindestwerts, sind die Ausgaben und Aufwendungen für das nächstfolgende Geschäftsjahr linear so zu kürzen, dass dieser Mindestwert nicht unterschritten wird.

8 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

§ 131 Absätze 2 bis 4

2 Die Einführung neuer kantonaler Steuern bedarf einer Verfassungsänderung. Diese ist gleichzeitig mit den gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dem Volk vorzulegen. Sowohl die Verfassungsänderung als auch die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.

3 Erhöhungen kantonaler Steuern bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder. Durch den Landrat beschlossene Steuererhöhungen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung, welche innert sechs Monaten seit dem Landratsbeschluss anzusetzen ist.

4 Werden die Einführung neuer oder die Erhöhung bestehender kantonaler Steuern mittels Volksinitiative anbegehrt, kommt das Erfordernis des qualifizierten Mehrs für Landratsbeschlüsse nach den Absätzen 1 und 2 nicht zur Anwendung und richten sich Verfahren und Beschlussfassung nach § 28 und 29.

8.2 Beurteilung der Verfassungsinitiative

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

sungsinitiative unklar ist, ob sie sich auf den Aufwand in der Erfolgsrechnung beschränkt oder ob sie die Ausgaben in der Investitionsrechnung ebenfalls einbezieht.

Vor allem aber ist die Forderung nach sofortigen linearen Kürzungen im nachfolgenden Geschäftsjahr sehr schwierig umzusetzen. Beispielsweise müssen bundesrechtlich vorgeschriebene Ausgaben zwingend getätigt werden. Es ist unmöglich, diese Ausgaben kurzfristig linear zu kürzen. Es gibt auch eine Reihe von faktisch zwingend zu erbringende Leistungen, für die aufgrund rechtlicher Verpflichtungen des Kantons Ausgaben getätigt werden müssen. Der Kanton kann beispielsweise Verträge mit Dritten nicht einfach ausserterminlich kündigen, ohne dass er damit seine Glaubwürdigkeit als Vertragspartner aufs Spiel setzen würde.

Im folgenden Geschäftsjahr können lediglich der Personal- und der Sachaufwand linear gekürzt werden. Das Entlastungspotenzial bei diesen beiden Kostenblöcken ist allerdings begrenzt und sie können nicht beliebig gekürzt werden. Es wird also unmöglich sein, im folgenden Geschäftsjahr einen grösseren Fehlbetrag in zweistelliger Millionenhöhe mit linearen Kürzungen beim Personal und beim Sachaufwand abzutragen.

Beim Transferaufwand wiederum benötigen Kürzungen mehr als ein Jahr Vorlaufzeit, da in der Regel Gesetzesänderungen beschlossen oder Verträge neu ausgehandelt bzw. gekündigt werden müssen.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, den linearen Kürzungen im folgenden Geschäftsjahr proportionale Kürzungen gegenüberzustellen, die zeitlich gestaffelt durchgeführt werden können.

Der Verankerung einer Zweidrittels-Mehrheit für die Einführung neuer Steuern sowie für die Erhöhung bestehender Steuern steht der Regierungsrat ablehnend gegenüber. Dies würde eine massive Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Landrates bedeuten. Ein gänzlicher Ausschluss von Ertragssteigerungen wäre eine zu einseitige Lösung. Zwar will auch der Regierungsrat den Ausgleich des Staatshaushaltes über den Aufwand und die Ausgaben erreichen. Bei einem grossen Mehraufwand (z.B. ohne Selbstverschulden durch Aufgabenwachstum!) wird eine reine Aufwandreduktion innert nützlicher Frist aber nicht genügen.

8.3 Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative

Der Regierungsrat hat der Initiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhungen“ einen Gegenvorschlag ([LRV 2014-348](#)) gegenüber gestellt. Der Gegenvorschlag des Regierungsrates stellt der Initiative eine Änderung der Kantonsverfassung entgegen, welcher die wesentlichen Elemente – die Verpflichtung zum mittelfristigen Ausgleich sowie zum Schutz des Eigenkapitals – der im Programm zur „Stärkung der finanziellen Steuerung“ neu konzipierte Schuldenbremse verankert. Die synoptische Darstellung in Anhang I gibt hierzu einen Überblick.

Die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse soll nach Ansicht des Regierungsrates aber auf Gesetzesebene erfolgen und nicht in der Verfassung verankert werden. Die entsprechenden Gesetzesartikel werden mit dem vorliegenden Entwurf des totalrevidierten FHG beantragt.

Im Gegensatz zur Initiative nimmt der Vorschlag des Regierungsrates Rücksicht auf konjunkturelle Schwankungen indem er für den mittelfristigen Ausgleich eine Periode von acht Jahren vorgibt. Diese acht Jahre setzen sich aus den letzten drei Rechnungsjahren, dem laufenden und dem kommenden Budgetjahr sowie den drei darauffolgenden Finanzplanjahren zusammen. Sie umfasst demnach drei abgeschlossene, ein laufendes und die vier kommenden Jahre.

Aufwandkürzungen müssen somit faktisch innerhalb von jeweils vier AFP-Jahren umgesetzt werden. Diese im Vergleich zur Verfassungsinitiative längere Frist kann dazu genutzt werden, die Aufwandreduktionen inhaltlich und zeitlich gezielt zu priorisieren und umzusetzen. Bei der in der Verfassungsinitiative geforderten Frist von einem Jahr wäre die Gefahr gross, dass jeweils ledig-

lich „Feuerwehrrübungen“ durchgeführt würden. Damit bestünde kaum Raum, die Dynamik einzelner Aufwandpositionen grundlegend und langfristig orientiert anzugehen.

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

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

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

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

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

8.4 Verlängerung der Behandlungsfrist von Initiative und Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag des Regierungsrates (LRV 2014-348) wurde am 21. Oktober 2014 an den Landrat überwiesen. Seither wurde die Vorlage mehrmals in der Finanzkommission beraten.

Am 25. Mai 2015 beschloss der Landrat im Einvernehmen mit dem Initiativkomitee, dass die Behandlungsfrist für die formulierte Verfassungsinitiative bis am 31. Dezember 2015 verlängert wird (LRV 2015-183). Bald zeichnete sich allerdings ab, dass eine Verlängerung der Behandlungsfrist – und damit die Durchführung einer Volksabstimmung vor Ende 2015 – nicht realistisch ist. Wiederrum im Einvernehmen mit dem Initiativkomitee wurde dem Landrat deshalb mit LRV [2015-383](#) am 27. Oktober 2015 erneut eine Verlängerung der Behandlungsfrist – diese Mal bis im Dezember 2016 – beantragt.

Der Landrat hat der erneuten Verlängerung der Behandlungsfrist am 3. Dezember 2015 zugestimmt. Das heisst, dass die Volksabstimmung darüber spätestens am 28. November 2016 durchgeführt werden muss.

8.5 Weiteres Vorgehen betreffend dieser Landratsvorlage, Verfassungsinitiative und Gegenvorschlag

Die Verankerung der Grundsätze der neuen Schuldenbremse in der Kantonsverfassung ist ein Kernelement des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Die Teilrevision der Kantonsverfassung regelt gleichzeitig die Ausgabenkompetenzen von Regierung und Parlament, den AFP und die Berichterstattung. Diese Verfassungsänderungen sollen der Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung gegenüber gestellt werden.

Die parlamentarische Beratung dieser Vorlage sowie der Verfassungsinitiative und des Gegenvorschlags ist für das erste Halbjahr 2016 vorgesehen, so dass die Volksabstimmung darüber am 25. September 2016 durchgeführt werden kann. Wenn die ambitionöse Terminplanung eingehalten wird, kann die Inkraftsetzung wie geplant auf den 1. Januar 2017 erfolgen.

Die Totalrevision des FHG ist nur möglich, wenn an der Urne dem Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative zugestimmt wird. Wenn die Verfassungsinitiative angenommen wird, fehlt dem totalrevidierten FHG die verfassungsmässige Grundlage. In den gesetzlichen Übergangsbestimmungen wird deshalb festgelegt, dass die Totalrevision des FHG nur in Kraft treten kann, wenn das Volk den vom Landrat beschlossenen Gegenvorschlag annimmt.

Wird die Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung an der Urne angenommen, so müssen im totalrevidierten FHG insbesondere die Bestimmungen über die Schuldenbremse und die Ausgabenkompetenzen überarbeitet und dem Landrat erneut zum Beschluss vorgelegt werden. In diesem Fall müsste ebenfalls darüber entschieden werden, ob eine zweite Volksabstimmung über die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Ausgabenkompetenzen, zum AFP und zur Berichterstattung durchgeführt werden soll. Das Volk würde dann in kurzer Frist zweimal zu finanzrechtlichen Änderungen in der Kantonsverfassung an die Urne berufen. Die Inkraftsetzung des neuen Regelwerks würde sich unabhängig davon in jedem Fall zeitlich verzögern, was im Hinblick auf die nötige verbesserte Steuerung von Aufgaben und Finanzen nicht optimal wäre.

9 Antrag

Gestützt auf obige Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat der Revision der Kantonsverfassung, der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes sowie der Änderung der Geschäftsordnung des Landrates zuzustimmen und die in der Vorlage beantworteten parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben. Gleichzeitig beantragt der Regierungsrat dem Landrat die Landratsbeschlüsse über das Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 16. Oktober 1978, vom 27. Juni 1985 sowie vom 17. Juni 1992 aufzuheben.

Schliesslich beantragt der Regierungsrat dem Landrat die hier unterbreitete Teilrevision der Kantonsverfassung der formulierten Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhungen als Gegenvorschlag gegenüber zu stellen.

Liestal, 15. Dezember 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilagen:

- Entwurf des Landratsbeschlusses
- Entwurf der Änderung der Kantonsverfassung
- Entwurf des Finanzhaushaltsgesetzes
- Entwurf der Änderung des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) inkl. synoptischer Darstellung
- Auswertung der Vernehmlassung

Entwurf

Landratsbeschluss

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

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Teilrevision der Kantonsverfassung gemäss beiliegendem Entwurf wird zugestimmt.
2. Der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss beiliegendem Entwurf wird zugestimmt.
3. Der Teilrevision des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) gemäss beiliegendem Entwurf wird zugestimmt.
4. Ziffer 2 dieses Beschlusses wird gemäss § 30 Buchstabe b der Kantonsverfassung der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt.
5. Die folgenden Vorstösse werden abgeschrieben:
 - 5.1. Postulat 2011/338 von Klaus Kirchmayr „Schuldenbremse – Eine Weiterentwicklung der Defizitbremse“
 - 5.2. Postulat 2012/324 von der SVP-Fraktion „Keine Verwässerung der Defizitbremse“
 - 5.3. Motion 2013/156 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Einführung einer Schuldenbremse“
 - 5.4. Postulat 2011/335 von Klaus Kirchmayr „Anpassung des Planungsprozesses – Stärkung des Finanzplans“
 - 5.5. Motion 2010/124 von Isaac Reber, Integrierte Finanz- und Investitionsplanung
 - 5.6. Postulat 2007/314 von Klaus Kirchmayr „Einheitliche und gezielte Finanzführung“
 - 5.7. Postulat 2010/340 von Klaus Kirchmayr „Produktivitätskennzahlen in Rechnung und Budget des Kantons“
 - 5.8. Postulat 2010/401 von Klaus Kirchmayr „Richtige Flughöhe bei Finanzentscheidungen“
 - 5.9. Motion 2006/007 der CVP/EVP-Fraktion „Pauschale Budgetanträge“
 - 5.10. Motion 2013/234 von Gerhard Schafroth „Langfristige Finanzplanung“
 - 5.11. Motion 2009/342 von Klaus Kirchmayr „Einheitliche Finanzstandards bei Landratsvorlagen“
 - 5.12. Postulat 2011/093 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Festlegung von verbesserten und verbindlichen Standards für die Abrechnung von Verpflichtungskrediten“
 - 5.13. Postulat 2007/159 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Klarere gesetzliche Vorgaben und Standards für die Zuweisung von Rückstellungen (Fondsbildung) in der Staatsrechnung“
 - 5.14. Postulat 2010/096 von Klaus Kirchmayr „Grundlagen für Vorfinanzierungen“
 - 5.15. Postulat 2010/366 von Hans-Jürgen Ringgenberg „Klare gesetzliche Regelungen für die Auflösung von Reserven und zweckgebundenen Rückstellungen“
 - 5.16. Postulat 2010/214 von Klaus Kirchmayr „Grundlagen für die Gewährung vergünstigter Darlehen durch den Kanton“

- 5.17. Motion 2009/227 von Elisabeth Schneider-Schneiter „Für die Überarbeitung der Finanzkompetenz von Regierung und Landrat“
- 5.18. Postulat 2012/148 von Klaus Kirchmayr „Finanz- und Investitionsrechnung unter einer Verantwortung“
6. Die Landratsbeschlüsse betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 16. Oktober 1978, vom 27. Juni 1985 sowie vom 17. Juni 1992 werden aufgehoben.
7. Die vorliegende Teilrevision der Kantonsverfassung wird der formulierten Verfassungsinitiative „Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhungen“ als Gegenvorschlag gegenüber gestellt.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber:

Anhänge

Anhang I

Synopsis der Verfassungsänderungen

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Vom 17. Mai 1984	Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:	Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:	Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:
§ 31 Fakultative Abstimmungen ¹ Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten werden der Volksabstimmung unterbreitet: a. durch Verfassung oder Gesetz der fakultativen Volksabstimmung unterstellte verbindliche Planungsbeschlüsse des Landrates von grundsätzlicher Bedeutung, b. Beschlüsse des Landrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 500'000 Franken oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50'000 Franken, c. Gesetze sowie Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen.			§ 31 Absatz 1 Buchstabe b ¹ Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten werden der Volksabstimmung unterbreitet: b. Beschlüsse des Landrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 1'000'000 Franken oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 200'000 Franken,

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
<p>² Das Begehren ist innert acht Wochen nach der Veröffentlichung zu stellen.</p> <p>³ Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Einwohnerrates unterliegen der fakultativen Volksabstimmung nach den Bestimmungen des Gesetzes und der Gemeindeordnung.</p>			
<p>§ 36 Übertragung von Befugnissen</p> <p>¹ Die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen darf vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden.</p> <p>² Durch Gesetz kann der Landrat oder in Ausnahmefällen der Regierungsrat ermächtigt werden, Ausgaben endgültig zu beschliessen. Davon ausgenommen sind Ausgaben für Investitionen, die den Betrag von einer Million Franken übersteigen.</p>			<p>§ 36 Absatz 2</p> <p>² Durch Gesetz kann der Landrat oder in Ausnahmefällen der Regierungsrat ermächtigt werden, neue Ausgaben endgültig zu beschliessen.</p>
<p>§ 65 Planung</p> <p>¹ Der Landrat genehmigt die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere das Regierungsprogramm und den Finanzplan. Er erlässt die kantonalen Richtpläne.</p>			<p>§ 65 Absätze 1 und 3</p> <p>¹ Der Landrat genehmigt die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere das Regierungsprogramm und den mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplan. Er erlässt die kantonalen Richtpläne.</p>

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
<p>² Die erteilte Genehmigung bindet den Landrat und alle angesprochenen Behörden. Abweichungen vom Plan bedürfen einer Planänderung.</p> <p>³ Der Landrat nimmt Kenntnis vom Jahresprogramm des Regierungsrates.</p>			<p>³ Aufgehoben.</p>
<p>§ 66 Finanzbeschlüsse</p> <p>¹ Der Landrat</p> <p>a. beschliesst unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Volkes über neue Ausgaben,</p> <p>b. setzt im Rahmen des Finanzplanes den jährlichen Voranschlag fest,</p> <p>c. nimmt die Staatsrechnung ab.</p>			<p>§ 66 Finanzbeschlüsse</p> <p>¹ Der Landrat</p> <p>a. beschliesst das Budget als erstes Jahr des Aufgaben- und Finanzplans,</p> <p>b. beschliesst über neue einmalige Ausgaben von mehr als 1'000'000 Franken sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 200'000 Franken,</p> <p>c. genehmigt die Jahresrechnung.</p>
<p>§ 67 Weitere Zuständigkeiten</p> <p>¹ Der Landrat</p> <p>a. genehmigt die jährlichen Amtsberichte des Regierungsrates, der kantonalen Gerichte und der selbständigen Verwaltungsbetriebe;</p> <p>b. übt die Mitwirkungsrechte aus, die den Kantonen in der Bundesverfassung eingeräumt werden;</p> <p>c. entscheidet Kompetenzkonflikte,</p>			<p>§ 67 Absatz 1 Buchstabe a</p> <p>¹ Der Landrat</p> <p>a. genehmigt den jährlichen Bericht des Regierungsrats über seine Geschäftstätigkeit sowie die jährlichen Berichte der kantonalen Gerichte;</p>

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
<p>soweit nicht ein Gericht dafür zuständig ist;</p> <p>d. regelt die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter;</p> <p>e. wählt den Regierungspräsidenten und den Vizepräsidenten für ein Jahr sowie die Präsidenten, Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder der kantonalen Gerichte, den Land-schreiber, den Ombudsman und die eidgenössischen Geschworenen für eine Amtsperiode;</p> <p>f. verleiht das Kantonsbürgerrecht an Ausländer;</p> <p>g. übt das Recht der Begnadigung und der Amnestieerteilung aus.</p> <p>² Weitere Zuständigkeiten können dem Landrat durch Gesetz eingeräumt werden.</p>			
<p>§ 73 Planung</p> <p>¹ Der Regierungsrat bestimmt die wichtigen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.</p> <p>² Er erstellt zu Beginn jeder Amtsperiode ein Regierungsprogramm und einen Finanzplan und berichtet am Ende der Amtsperiode über die Ausführung.</p>			<p>§ 73 Absätze 2 und 3</p> <p>² Er erstellt zu Beginn jeder Amtsperiode ein Regierungsprogramm und berichtet am Ende der Amtsperiode über die Umsetzung.</p> <p>³ Er erstellt jährlich den Entwurf des</p>

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
<p>³ Er hält die jährlichen Ziele und Hauptaufgaben von Regierungsrat und Verwaltung im Jahresprogramm fest und legt es dem Landrat gleichzeitig mit dem Voranschlag zur Kenntnisnahme vor.</p> <p>⁴ Vorbehalten bleiben die Befugnisse der Stimmberechtigten und des Landrates.</p>			Aufgaben- und Finanzplans.
<p>§ 75 Finanzbeschlüsse</p> <p>¹ Der Regierungsrat ist befugt, neue einmalige Ausgaben bis zum Betrag von 50'000 Franken zu beschliessen sowie fremde Gelder im Rahmen von Finanzplan und Voranschlag aufzunehmen.</p> <p>² Er verfügt über das Finanzvermögen.</p> <p>³ Finanzielle Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmungen unterstehen den Regeln über die Ausgabenbefugnisse, sofern sie nicht ausschliesslich der Kapitalanlage dienen.</p>			<p>§ 75 Finanzbeschlüsse</p> <p>¹ Der Regierungsrat</p> <p>a. beschliesst über neue einmalige Ausgaben bis 1'000'000 Franken sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis 200'000 Franken,</p> <p>b. beschliesst über gebundene Ausgaben</p> <p>c. nimmt fremde Gelder im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans auf,</p> <p>d. verfügt über das Finanzvermögen,</p> <p>e. erstellt die Jahresrechnung.</p>
<p>§ 129 Finanzhaushalt und Finanzplanung</p> <p>¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. Auf die Dauer soll er aus-</p>	<p>§ 129 Absätze 4 bis 8</p>	<p>§ 129 Absätze 1, 1^{bis} und 1^{ter}</p> <p>¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen.</p>	<p>§ 129 Absätze 1, 1^{bis} und 1^{ter}</p> <p>¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen.</p>

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
<p>geglichen sein.</p> <p>² Kanton und Gemeinden sorgen für eine auf die öffentlichen Aufgaben abgestimmte Finanzplanung.</p> <p>³ Alle Aufgaben und Ausgaben sind vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen.</p>	<p>⁴ Der Höchstbetrag der Ausgaben und Aufwendungen im Voranschlag richtet sich nach den geschätzten Einnahmen.</p> <p>⁵ Bei ausserordentlichem Bedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 4 angemessen erhöht werden. Eine Erhöhung bedarf einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.</p> <p>⁶ Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Ausgaben und Aufwendungen</p>	<p>^{1bis} Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen.</p> <p>^{1ter} Unterschreitet das Eigenkapital einen im Gesetz genannten Betrag, ist der Fehlbetrag mittelfristig zu beseitigen.</p>	<p>^{1bis} Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen.</p> <p>^{1ter} Unterschreitet das Eigenkapital einen im Gesetz genannten Betrag, ist der Fehlbetrag mittelfristig zu beseitigen.</p>

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
	<p>die Einnahmen, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren mittels Aufwands- bzw. Ausgabenkürzungen zu kompensieren.</p> <p>⁷ Der Kanton sorgt für ein tragfähiges Eigenkapital, welches mindestens einen Fünfundzwanzigstel der Ausgaben und Aufwendungen der zuletzt abgeschlossenen Staatsrechnung umfasst. Ergibt der Finanzplan eine Unterschreitung dieses Mindestwerts, sind die Ausgaben und Aufwendungen für das nächstfolgende Geschäftsjahr linear so zu kürzen, dass dieser Mindestwert nicht unterschritten wird.</p> <p>⁸ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.</p>		
<p>§ 131 Kantonale Steuern</p> <p>¹ Der Kanton erhebt:</p> <p>a. Einkommens- und Vermögenssteuern von den natürlichen Personen;</p> <p>b. Ertrags- und Kapitalsteuern von den juristischen Personen;</p> <p>c. Grundstückgewinnsteuern;</p> <p>d. Handänderungssteuern;</p> <p>e. Erbschafts- und Schenkungs-</p>	<p>§ 131 Absätze 2 bis 4</p>		

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
<p>steuern;</p> <p>f. Kirchensteuern von den juristischen Personen;</p> <p>g. Motorfahrzeugsteuern;</p> <p>h. Abgaben auf Spielautomaten, Spiellokale und Spielbanken;</p> <p>i. Gasttaxen.</p> <p>² Die Einführung neuer kantonaler Steuern bedarf einer Verfassungsänderung. Diese ist gleichzeitig mit den gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dem Volk vorzulegen.</p>	<p>² Die Einführung neuer kantonaler Steuern bedarf einer Verfassungsänderung. Diese ist gleichzeitig mit den gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dem Volk vorzulegen. Sowohl die Verfassungsänderung als auch die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder.</p> <p>³ Erhöhungen kantonaler Steuern bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Landratsmitglieder. Durch den Landrat beschlossene Steuererhöhungen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung, welche innert sechs Monaten seit dem Landratsbeschluss anzusetzen ist.</p> <p>⁴ Werden die Einführung neuer oder die Erhöhung bestehender</p>		

<i>Bisheriges Recht</i>	<i>SVP-Initiative</i>	<i>RR-Gegenvorschlag</i>	<i>RR-StäfiS-Vorlage</i>
	kantonaler Steuern mittels Volksinitiative anbegehrt, kommt das Erfordernis des qualifizierten Mehrs für Landratsbeschlüsse nach den Absätzen 1 und 2 nicht zur Anwendung und richten sich Verfahren und Beschlussfassung nach § 28 und 29.		

Anhang II: AFP-Auszug Muster Dienststelle

2100 Muster-Dienststelle

Allgemeine Bemerkungen

Einleitende Bemerkungen, wesentliche Herausforderungen, grosse Abweichungen im Aufgabenbereich oder im Umfeld der Dienststelle.

Aufgaben

A Organisation des Rechnungswesens und fachliche Führung im Bereich Rechnungslegung

B Vollzug von Sozialversicherungen

Indikatoren	Einheit	R 2015	B 2016	B 2017	F 2018	F 2019	F 2020	B
A Kreditorenbelege	Anzahl	267'000	267'000	260'000	260'000	260'000	260'000	
B Bezüger von Unterstützungsleistungen	Anzahl	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	
B Durchschnittliche Unterstützungsleistung pro Bezüger	CHF	500	500	505	515	525	536	1

1 Kommentar

Projekte	bis	Regierungsprogramm	B
Projekt A	2018	R-SH-1	1
Projekt B	2017		2
Projekt C	2017		3

1 Kommentar

2 Kommentar

3 Kommentar

Erfolgsrechnung	R 2015	B 2016	B 2017	Abw. VJ	F 2018	F 2019	F 2020	B
30 Personalaufwand	2'800'000	3'200'000	3'050'000	-150'000	3'080'500	3'111'305	3'142'418	
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	1'700'000	1'705'000	1'389'000	-316'000	505'000	505'000	505'000	
36 Transferaufwand	5'200'000	5'750'000	6'250'000	500'000	6'233'333	6'233'333	6'233'333	1
Budgetkredite	9'700'000	10'655'000	10'689'000	34'000	9'818'833	9'849'638	9'880'751	
34 Finanzaufwand	880'000	880'000	860'000	-20'000	860'000	860'000	845'000	
Total Aufwand	10'580'000	11'535'000	11'549'000	14'000	10'678'833	10'709'638	10'725'751	
41 Regalien und Konzessionen	-600	-600	-600		-600	-600	-600	
43 Verschiedene Erträge	-250'000	-250'000	-250'000		-250'000	-250'000	-250'000	
44 Finanzertrag	-50'000	50'000	50'000		50'000	50'000	50'000	
45 Übertrag Fonds / StaatsRG	-630'000	-612'000	-612'000		-612'000	-612'000	-612'000	
46 Transferertrag	-400'000	-435'000	-425'000	10'000	-425'000	-425'000	-425'000	
48 Ausserordentlicher Ertrag	111'111							
49 Interne Fakturen	15'000	15'000	15'000		15'000	15'000	15'000	
Total Ertrag	-1'204'489	-1'232'600	-1'222'600	10'000	-1'222'600	-1'222'600	-1'222'600	
Ergebnis Erfolgsrechnung	-9'375'511	-10'302'400	-10'326'400	-24'000	-9'456'233	-9'487'038	-9'503'151	

1 Kommentar

Details Transferaufwand und -ertrag	Kt.	R 2015	B 2016	B 2017	Abw. VJ	F 2018	F 2019	F 2020	B
Subventionsvereinbarung Institution 123	36	4'500'000	5'000'000	5'500'000	500'000	5'500'000	5'500'000	5'500'000	
Leistungsvereinbarung 456	36	700'000	750'000	750'000		733'333	733'333	733'333	
Bundesbeiträge für Leistungsvereinbarung 456	46	-400'000	-435'000	-425'000	10'000	-425'000	-425'000	-425'000	
Total Transferaufwand		5'200'000	5'750'000	6'250'000	500'000	6'233'333	6'233'333	6'233'333	
Total Transferertrag		-400'000	-435'000	-425'000	10'000	-425'000	-425'000	-425'000	
Transfers (netto)		4'800'000	5'315'000	5'825'000	510'000	5'808'333	5'808'333	5'808'333	

Details Ausgabenbewilligung Landrat (ER)	R 2015	B 2016	B 2017	Abw. VJ	F 2018	F 2019	F 2020	B
Umsetzung Projekt A	1'000'000	1'160'000	1'050'000	-110'000				1
Total Ausgabenbewilligung Landrat	1'000'000	1'160'000	1'050'000	-110'000				

1 Kommentar

Investitionen	Kt.	R 2015	B 2016	B 2017	Abw. VJ	F 2018	F 2019	F 2020	B
Vorhaben XY	50			20'000'000	20'000'000	20'000'000	20'000'000	20'000'000	
Beitrag an Vorhaben XY	60						-5'000'000	-5'000'000	
Total Investitionsausgaben				20'000'000	20'000'000	20'000'000	20'000'000	20'000'000	
Total Investitionseinnahmen							-5'000'000	-5'000'000	
Nettoinvestitionen				20'000'000	20'000'000	20'000'000	15'000'000	15'000'000	

Personal	Stellen per 31.12.2015	Stellenplan 2016	Stellenplan 2017	Abw. VJ	Stellenplan 2018	Stellenplan 2019	Stellenplan 2020	B
Ordentliche Stellen	20.0	19.6	18.8	-0.8	18.8	18.8	18.8	
Fremdfinanzierte Stellen								
Projektstellen						1.0		1
Anzahl Vollstellen	20.0	19.6	18.8	-0.8	18.8	19.8	18.8	

1 Kommentar

Abweichungen zum AFP Vorjahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	B
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung AFP _{neu}	-	-9'375'511	-10'302'400	-10'326'400	-9'456'233	-9'487'038	-9'503'151	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung AFP _{Vorjahr}	-2'345'678	-2'345'678	-10'306'000	-7'070'000	-6'600'000	-6'604'000	-	
Abweichung Erfolgsrechnung	-	-7'029'833	3'600	-3'256'400	-2'856'233	-2'883'038	-	1
Nettoinvestitionen AFP _{neu}	-	-	-	20'000'000	20'000'000	15'000'000	15'000'000	
Nettoinvestitionen AFP _{Vorjahr}	-	-	-	-	-	-	-	
Abweichung Nettoinvestitionen	-	-	-	20'000'000	20'000'000	15'000'000	-	

1 Kommentar

Anhang III: Quellenverzeichnis

Urs Bolz/Beat Blaser, Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone, in: LeGes 2014 S. 175ff.

Bundesrat, Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), 13.092, 20. November 2013, publiziert im Bundesblatt Nr. 4 vom 4. Februar 2014, S. 767 ff.

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2014-348, Formulierte Verfassungsinitiative "Für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung", Gegenvorschlag, 21. Oktober 2014

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2012-176, Gesetz und Dekret über die Durchführung der beruflichen Vorsorge durch die Basellandschaftliche Pensionskasse, 19. Juni 2012

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2011-296, Entlastungspaket 12 / 15 für den Staatshaushalt; Massnahmen zur Behebung des strukturellen Defizits, 1. November 2011

Kanton Basel-Landschaft, Landratsvorlage 2010-033, Optimierung der Planungsinstrumente und des Berichtswesens des Kantons Basel-Landschaft ab 2012, 19. Januar 2010

Rechtsgrundlagen Baselland

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, vom 17.05.1984, Stand 01.04.2014, SGS 100.

Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) vom 28.05.1970, Stand 01.01.2014, SGS 180.

Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 07.02.1974, Stand 01.04.2011, SGS 331.

Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) vom 21.11.1994, Stand 01.07.2014, SGS 131.1

Reglement über die Gerichtsverwaltung vom 26.05.2014, Stand 01.07.2014, SGS 170.111.

Landratsbeschluss betreffend Entscheidungsverfahren bei Projekten der Baudirektion vom 17.2.1992

Verordnung über das Controlling der Beteiligungen, vom 02.06.2009, Stand 01.07.2009, SGS 314.51.

Finanzhaushaltsgesetzgebung des Bundes und anderer Kantone (Auswahl)

Bund: Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG), Stand 01.05.2011, SR 611.0.

Bund: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stand 01.01.2014, SR 172.010

Aargau: Gesetz vom 5. Juni 2012 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), Stand 01.08.2013, SAR 612.300.

Bern: Gesetz 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vom, Stand 01.01.2014, BSG 620.0.

Basel-Stadt: Gesetz vom 14. März 2012 über den kantonalen Finanzhaushalt, Stand 28.04.2013, 610.100.

Luzern: Gesetz vom 13. September 2010 über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG), Stand 01.08.2013, SRL 600.

Solothurn: Gesetz vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG), Stand 07.05.2013, BGS 115.1.

Schwyz: Gesetz vom 20. November 2013 über den kantonalen Finanzhaushalt (noch nicht in Kraft).

Anhang IV: Glossar

Abgeltung	Geldwerter Vorteil zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Übertragung von kantonalen Aufgaben an Dritte ergeben.
Abschreibungen	Abschreibungen erfassen den Wertverzehr von Anlagegütern, die nicht innerhalb einer Rechnungsperiode verbraucht werden. Die Abschreibungsursache kann technischer (Verschleiss durch Gebrauch), wirtschaftlicher (Marktveränderung) oder auch zeitlicher Natur (Fristablauf bei Lizenzen, Konzessionen u.Ä.) sein.
Abrechnung der Ausgabenbewilligung	Nachdem ein Vorhaben abgeschlossen ist und Beiträge Dritter im Wesentlichen eingegangen sind, ist die Ausgabenbewilligungen abzurechnen. (Vgl. §41 E-FHG)
AFP-Antrag	Der AFP-Antrag ist ein Instrument des Landrates zur Einflussnahme auf die mittelfristige Planung. Anträge zum Budget im Aufgaben- und Finanzplan (Budgetanträge) haben die Änderung oder Streichung eines Budgetkredits zum Gegenstand. Ein Budgetantrag darf nicht mehrere Budgetkredite zum Gegenstand haben. Anträge zu den darauffolgenden 3 Jahren des Aufgaben- und Finanzplans (AFP-Anträge) haben die Aufnahme, Änderung oder Streichung von weiteren Elementen des Aufgaben- und Finanzplans zum Gegenstand.
Aktiven	In der Sprache der Finanzbuchhaltung wird das Vermögen als Aktiven bezeichnet. Die Aktiven befinden sich auf der linken Seite der Bilanz. Die Reihenfolge der Aktiven entspricht in der Regel der Liquidierbarkeit. Sie sind unterteilt in Umlauf- und Anlagevermögen. Das Anlagevermögen wiederum ist unterteilt in Finanz- und Verwaltungsvermögen.
Aufgaben- und Finanzplan	Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) zeigt die erwartete mittelfristige Entwicklung der Finanzen und Aufgaben im Budgetjahr und in den drei darauffolgenden Planjahren. Er wird jährlich rollend erstellt und muss konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse sein. Das erste Planjahr entspricht dem Budget, welches die verbindlichen Budgetkredite im Aufwand und den Investitionsausgaben umfasst. Ersetzt die bisherigen Dokumente Budget und Finanzplan.
Generelle Aufgabenüberprüfung	Die Vorgabe zur Aufgabenüberprüfung wird im Rahmen der strategischen Planung umgesetzt. Der Regierungsrat bestimmt im Regierungsprogramm, wann welche Aufgabenfelder einer systematischen Überprüfung unterzogen werden sollen. Das Ergebnis wird einschliesslich Massnahmenvorschläge dem Landrat vorgelegt.
Aufwand	In der Buchhaltung erfasster Wertverzehr (Ausgaben und buchmässige Aufwendungen wie Abschreibungen und zeitliche Abgrenzungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
Ausgabe	Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Als Ausgaben gelten insbesondere, die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen, Staatsbeiträge, der Abschluss von Bürgschaften und vergleichbare Eventualverbindlichkeiten, Einnahmenverzicht, Darlehen und Vorfinanzierungen sowie die Entnahme von Mitteln aus Spezialfinanzierungen. (Vgl. § 32 E-FHG)
Ausgabe, neue	Eine Ausgabe ist neu, wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. (Vgl. § 34 E-FHG)

Ausgabe, gebundene	Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht neu im Sinne von § 34 Absatz 1 E-FHG ist.
Ausgabenbewilligung	Ermächtigung zum Eingehen von finanziellen Verpflichtungen für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag. Eine Ausgabenbewilligung muss für gebundene wie für neue Ausgaben beim zuständigen Organ (abhängig von der Ausgabenhöhe) eingeholt werden. Gebundene Ausgaben bewilligt der Regierungsrat oder die Direktion/Dienststelle selbständig, neue Ausgaben werden je nach Höhe vom Landrat oder vom Regierungsrat bewilligt.
Ausgabenrecht	Rechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit einer Ausgabe. (Definition des Ausgabenbegriffs, Voraussetzungen einer Ausgabe, Bestimmung der Ausgabenhöhe, Ausgabenbewilligungskompetenzen, etc.)
Ausgleich, mittelfristiger	Der mittelfristige Ausgleich ist ein Bestandteil der Schuldenbremse. Er schreibt vor, dass die Erfolgsrechnung des Kantons über einen Zeitraum von 4 Jahren unter Berücksichtigung der vergangenen 4 Jahre (insgesamt jeweils 3 Rechnungs-, 2 Budget- und 3 Finanzplanjahre) auszugleichen ist. (Vgl. § 4 E-FHG)
Beteiligung	Öffentlich-rechtliche Anstalt oder privatrechtliche Gesellschaft an welcher der Kanton finanziell beteiligt ist. Für bedeutende Beteiligungen beschliesst der Regierungsrat Eigentümerstrategien.
Bilanz	Aufstellung von Herkunft und Verwendung des Kapitals. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft).
Bruttoprinzip oder Bruttodarstellung	Aktiven und Passiven sowie Aufwand und Ertrag sind getrennt voneinander auszuweisen (Verrechnungsverbot).
Budget	Kurzfristiges Steuerungsinstrument des Landrates und Managementinstrument des Regierungsrates. Neu Bestandteil (1. Jahr) des Aufgaben- und Finanzplans. Das Budget umfasst die voraussehbaren Aufwände und Investitionsausgaben sowie die geschätzten Erträge und Investitionseinnahmen. Es wird jährlich erstellt, ist gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und den Staatsaufgaben gegliedert, enthält die Budgetkredite und die übrigen Budgetpositionen und dient als Grundlage für die Festlegung des kantonalen Einkommenssteuerfusses. (Vgl. § 20 E-FHG)
Budgetkredit	Als Budgetkredite gelten der Personalaufwand, der Sach- und übriger Betriebsaufwand, der Transferaufwand und die Summe der Investitionsausgaben. Die Budgetkredite gelten pro kantonalen Behörde und im Falle der Direktionen pro Dienststelle. Der Regierungsrat resp. der Landrat regeln, dass sie für kleinere Organisationseinheiten, für Fonds oder für Spezialfinanzierungen gelten. (Vgl. § 21 E-FHG)
Budgetantrag	Instrument des Landrates mit dem er die Aufnahme einer neuen Ausgabe, oder die Änderung oder Streichung eines Budgetkredites beantragen kann. Pauschale Budgetanträge sind nicht zulässig. Siehe auch „Aufgaben- und Finanzplan“.
Controlling	Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst die Planung und Steuerung mit Einschluss der Überprüfung und der Verbesserung der staatlichen Tätigkeiten. (Vgl. § 10 E-FHG)
Defizit, strukturelles	Ausgabenüberschuss, der unabhängig von der konjunkturellen Lage bestehen bleibt.

durchlaufende Beiträge	Durchlaufende Beiträge sind Beiträge, die der Kanton von anderen Gemeinwesen (in erster Linie Bund und Gemeinden) erhält und an Dritte weitergeben muss. Es handelt sich dabei um Vollzugsaufgaben, welche der Kanton erfüllt, ohne die Aufwendungen selber finanzieren zu müssen (z.B. Arbeitslosenkasse, Direktzahlungen an die Landwirtschaft u.a.m.). Sie sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.
Eigenkapital	In der Privatwirtschaft ist das Eigenkapital derjenige Teil des Kapitals, welcher in einem Unternehmen dem Geschäftseigentümer selber gehört, also nicht fremdfinanziert wurde. Bei einem öffentlichen Gemeinwesen ist es derjenige Teil auf der Passivseite der Bilanz, welcher nicht Fremdkapital ist. Das Eigenkapital kann auch negativ sein (Bilanzfehlbetrag).
Eigenkapitalnachweis	Ausweis über die Zusammensetzung des Eigenkapitals.
Einnahmen	Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Zahlung eines Dritten oder als interne Abgeltung in Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.
Erfolgsrechnung	Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen. Durch die Saldierung aller Erträge und Aufwendungen wird so der Erfolg einer Periode ermittelt (Zeitraumbetrachtung).
Erhöhung der Ausgabenbewilligung	Ermächtigung für eine bereits bewilligte Ausgabe zusätzliche Mittel auszugeben. Über die Erhöhung entscheidet das Organ, das für die gesamte Ausgabenbewilligung (ursprüngliche Ausgabe + Erhöhung) zuständig wäre. Für teuerungsbedingte Mehrausgaben ist keine Erhöhung der Ausgabenbewilligung notwendig. (Vgl. § 39 E-FHG)
Ertrag	In der Buchhaltung erfasster Wertzuwachs (Einnahmen und buchmässige Erträge wie Rechnungsabgrenzungen für noch nicht fakturierte Leistungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
ERP	Enterprise-Ressource-Planning bzw. Unternehmensressourcenplanung bezeichnet die Aufgabe, die in einem Unternehmen vorhandenen Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel oder Personal) möglichst effizient für den betrieblichen Ablauf einzusetzen. Innerhalb der kantonalen Verwaltung wird unter „ERP“ auch das Projekt verstanden, welches die ERP-Software →SAP einführt.
Erwartungsrechnung	Prognostiziertes Jahresergebnis.
FHG	Finanzhaushaltsgesetz (SGS 310)
Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung	Die Finanz- und Kirchendirektion prüft alle Anträge an den Regierungsrat und Vorlagen an den Landrat, welche finanzielle Folgen auslösen können, sowie Planungsberichte auf die Einhaltung der Finanzhaushaltsgesetzgebung hin. Sie prüft insbesondere, die finanzielle Tragweite und den Nachweis der Wirtschaftlichkeit einschliesslich der Lebenszykluskosten, die wesentlichen materiellen Grundsätze der Haushaltsführung und die Einhaltung der Kompetenzordnung.
Finanzreferendum (fakultatives Referendum)	Instrument des Stimmvolkes. Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten wird ein Ausgabenbeschluss des Landrates der Volksabstimmung unterbreitet.
Finanzvermögen	Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.
Finanzausgleich, kan-	Horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Baselbieter Gemeinden, zur

tonaler	Unterstützung finanzschwacher Gemeinden.
Fiskalische Äquivalenz	Bei der Zuordnung neuer Aufgaben und bei der Neuordnung bestehender Aufgaben bleiben Ausgestaltung, Erfüllung sowie Finanzierung in derselben Hand. (vgl. dazu auch Legislaturziel R-SH-2)
Folgekosten	Kosten die aufgrund der Tätigkeit einer Ausgabe entstehen. (bspw. Zinszahlungen aufgrund der Fremdfinanzierung einer Investition)
Fonds	Fonds sind Vermögenswerte, die dem Kanton von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet werden. Fonds mit keiner oder kleiner Verwendungsfreiheit werden im Fremdkapital ausgewiesen, solche mit grosser Verwendungsfreiheit im Eigenkapital. (Vgl. § 51 E-FHG)
Fremdkapital	Das Fremdkapital beinhaltet sämtliche Schulden eines Unternehmens oder Gemeinwesens gegenüber Dritten. Es wird in kurz- und langfristiges Fremdkapital gegliedert.
Geldflussrechnung	Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit unterteilt.
Geschäftsbericht	Bestandteil des Jahresberichtes. Im Geschäftsbericht gibt der Regierungsrat Auskunft über die Zielerreichung und Aufgabenerfüllung im vergangenen Geschäftsjahr.
Globalbudget	Für einzelne Organisationseinheiten können Globalbudgets beschlossen werden. Der Landrat bezeichnet die entsprechenden Organisationseinheiten. (Vgl. § 22 E-FHG)
Handbuch des Finanz- und Rechnungswesens	Arbeits- und Führungsinstrument in der Rechnungslegung.
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2, (von der Finanzdirektorenkonferenz festgelegter Rechnungslegungsstandard)
Indikator	Instrument zur Messung verschiedener Aspekte eines Ziels (bspw. externe Faktoren, Leistungen und Wirkungen,...).
Internes Kontrollsystem	Das Interne Kontrollsystem umfasst alle notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. (Vgl. § 14 E-FHG)
Interne Verrechnung	Unter internen Verrechnungen werden Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen verstanden. Die intern zu verrechnenden Leistungen sowie die Grundsätze der Bewertung der Leistungen regelt der Regierungsrat. (Vgl. § 30 E-FHG)
Investitionsausgaben	Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden, insbesondere Sachinvestitionen und Investitionsbeiträge, ferner Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
Investitions-	Einnahmen aus der Veräusserung von Sachanlagen und Rückerstattungen von

einnahmen	Investitionsbeiträgen, eingehende Investitionsbeiträge, Rückzahlungen von Darlehen des Verwaltungsvermögens und Rückzahlungen oder Verkäufe von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
Investitionskredit	Mit dem Budget beschlossene Kredite für geplante Investitionen.
Investitionsprogramm	Instrument des Regierungsrates zwecks Planung der Investitionsausgaben. Es umfasst die dem AFP folgenden sechs Jahre (Planjahre 5-10). (Vgl. § 15 E-FHG)
Investitionsrechnung	Element der Jahresrechnung, welches die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen einander gegenüberstellt. (Vgl. § 48 E-FHG)
Investitionsvolumen, maximales	Durch den Regierungsrat jährlich festgelegte Obergrenze für die Tötigung von Investitionsausgaben. (Vgl. § 6 E-FHG)
Jahresbericht	Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Landrat über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Aufgaben und Finanzen des Kantons im vergangenen Jahr. (Vgl. § 28 E-FHG)
Jahresrechnung	Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Geldflussrechnung und dem Anhang. Sie umfasst den Finanzhaushalt des Kantons. (Vgl. § 45 E-FHG)
Kompetenzordnung	Zuschreiben von Rechten und Pflichten an die jeweiligen Organe / Entscheidungsträger.
Konsolidierung	Zusammenfassung und Bereinigung von Einzelabschlüssen mehrerer Einheiten zu einem Gesamtabchluss (konsolidierter Abschluss). Mit der Konsolidierung soll ein umfassendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gezeichnet werden.
Kosten, kalkulatorische	Die kalkulatorischen Kosten geben die betriebswirtschaftlichen Kosten für die Nutzung des betrieblichen Vermögens wieder (z.B. kalkulatorische Zinsen). Sie bringen keinen Finanzfluss, sind aber aus Gründen der Kostenwahrheit zu betriebswirtschaftlich sinnvollen Werten in die Kostenartenrechnung einzubeziehen.
Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	Instrumentarium der Haushaltssteuerung mit dem Ziel der Herstellung der Kostentransparenz. Umfasst die Kostenartenrechnung, die Kostenstellenrechnung sowie die Kostenträgerrechnung. Die ersten beiden Instrumente sind im Kanton BL bereits flächendeckend eingeführt. (Vgl. § 31 E-FHG).
Kreditrecht	Rechtlicher Rahmenbedingungen zum Umgang mit dem Budgetkredit. (Definition Begrifflichkeiten Budgetkredit, Nachtragskredit, Kreditübertragung).
Kreditüberschreitung (bewilligte)	Die bewilligte Kreditüberschreitung bezeichnet eine unter gewissen Bedingungen erlaubte Überschreitung des Budgetkredites durch den Regierungsrat (Ausnahme von der Nachtragskreditpflicht). (Vgl. § 26 E-FHG)
Kreditübertragung	Kann ein einmaliges Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode wegen projektspezifischen Verzögerungen nicht wie geplant abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel mittels Kreditübertragung auf die neue Rechnung übertragen werden. (Vgl. § 27 E-FHG)
Kreditverschiebung	Der Regierungsrat kann einen nicht beanspruchten Budgetkreditanteil für ein Vorhaben mit einmaligem Charakter einmal auf das nächste Rechnungsjahr übertragen, wenn eine projektbedingte Verzögerung vorliegt (kurz: Kreditübertra-

	gung). Die Kreditübertragung darf dabei nicht höher sein als der im Vorjahr nicht beanspruchte Budgetkreditanteil. (Vgl. § 27 E-FHG)
Lebenszykluskosten	Kosten, welche während der gesamten „Lebensdauer“ eines Vorhabens (bspw. einer Investition) anfallen. Sie sind Gegenstand der finanzhaushaltsrechtlichen Prüfung (vgl. § 12 E-FHG)
Leistungsauftrag	Instrument der Haushaltssteuerung und Grundlage für die ziel- und ergebnisorientierte Führung einer Dienststelle. Im Leistungsauftrag werden Meilensteine der Vorhaben und Projekte sowie die Leistungsziele festgehalten. (Vgl. § 29 E-FHG)
Nachhaltigkeit, finanzpolitisch	Eine nachhaltige Finanzpolitik strebt nach einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt, einer ausreichenden Selbstfinanzierung der Investitionen, einer tragbaren Schuldenlast sowie dem Substanzerhaltung von Vermögenspositionen um das gewünschte Leistungsniveau aufrecht zu erhalten.
Nachtragskredit	Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites. Wegen der Budgethoheit des Landrates muss ein Nachtragskredit durch diesen beschlossen werden. (Vgl. § 25 E-FHG)
Nettoinvestitionen	Saldo zwischen Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben.
Nettoprinzip	Vorgabe, wonach Ausgaben als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen zu bewilligen sind, sofern Beiträge Dritter rechtskräftig feststehen (vgl. § 36 E-FHG).
Nettoverschuldungsquotient	Kennzahl die ausdrückt, welcher Anteil der Fiskalerträge erforderlich wäre, um die Nettoschuld abzutragen.
Offenlegung	Begriff aus der Rechnungslegung: Ausweis von finanziellen Informationen in der Jahresrechnung gemäss angewendeten Standards.
Operatives Ergebnis	Das operative Ergebnis ist der Erfolg aus der operativen Tätigkeit des Gemeinwesens. Es ist die Summe des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit und des Ergebnisses aus der Finanzierung.
Passiven	Auf der Passivseite wird ausgewiesen, auf welche Weise das Kapital (d.h. die finanziellen Mittel) im Rahmen der Finanzierung (Mittelbeschaffung) beschafft wurde. Die Passiven unterteilen sich in Fremdkapital und in Eigenkapital.
Planungsrichtlinien	Vorgaben zur Erstellung des Aufgaben- und Finanzplanes, des Budgets und des Investitionsprogrammes.
Public Corporate Governance (PCG)	Grundsätze der Staatsführung rund um die Führung, Steuerung und Aufsicht öffentlicher Unternehmen (Beteiligungen).
Restatement	<p>engl. Neuformulierung, Neubewertung; hier: Name eines Projekts</p> <p>Infolge der Umstellung auf →HRM2 mussten diverse Vermögenspositionen im Verwaltungs- und Finanzvermögen neu bewertet werden. Die Neubewertung erfolgt im Rahmen des Projekts „Restatement“, welches in drei Etappen unterteilt war. Etappe 3 endete mit dem Rechnungsabschluss 2013.</p>
Regierungsprogramm	Strategisches Planungsinstrument des Regierungsrates welches jeweils für eine Amtsperiode (4 Jahre) Gültigkeit hat. (Vgl. § 73 KV)
Reserve	Bestandteil der Gesamtausgabe eines Vorhabens mit welchem allfällige Unsi-

	cherheiten aufgrund der Kostenschätzung abgedeckt werden sollen. (Bei Investitionsvorhaben beträgt der Anteil der Reserven max. 10% der Gesamtausgabe.)
Risikomanagement	Instrument des Regierungsrates zur regelmässigen Analyse und Beurteilung der Risiken des Kantons sowie derer Minderung. (Vgl. § 13 E-FHG)
Rückstellung	Verpflichtungen aus einem Ereignis in der Vergangenheit, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss sind. Zudem können Unsicherheiten bezüglich des Tatbestandes sowie der Empfänger bestehen.
Schulden	Kurzfristige und langfristige Finanzverbindlichkeiten abzüglich passivierter Investitionsbeiträge
Schuldenbremse	Zweistufiges Instrument zur Stärkung der finanziellen Steuerung. Besteht aus den Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich, zur Sicherung des Eigenkapitals sowie der Festlegung des maximalen Investitionsvolumens. (Vgl. §§ 4-6 E-FHG)
Selbstfinanzierung	Die Selbstfinanzierung ist eine Kennzahl, welche grob definiert ist als die Summe aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen.
Selbstfinanzierungsanteil	Kennzahl die aufzeigt welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann.
Selbstfinanzierungsgrad	Bisher verwendete Steuerungsgrösse aus der Finanzierungsrechnung. Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil seiner Nettoinvestitionen der Kanton aus eigenen Mittel finanzieren kann.
Spezialfinanzierung	Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, welche zeitlich zu befristen oder periodisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen ist. Sie werden im Eigenkapital ausgewiesen.
Staatsbeiträge	Staatsbeiträge werden als Subventionen oder Abgeltungen ausgerichtet und erfolgen entweder in Verfügungs- oder in Vertragsform. (Vgl. § 58 E-FHG)
Steuerungsbericht	Zentrales Instrument des Regierungsrates zur unterjährigen Steuerung. Der Steuerungsbericht wird jeweils nach Abschluss des ersten, zweiten und dritten Quartals erstellt und vereint Informationen zur Erwartungsrechnung und Anträge im Kreditwesen sowie weitere Prozesse der unterjährigen Steuerung. Eine Zusammenfassung zum Steuerungsbericht wird auch dem Landrat als Basis für die Kreditentscheide zur Kenntnisnahme vorgelegt.
Steuerungsmodell	Gesamtheit der Instrumente und Prozesse der finanziellen Führung im Kanton
Subvention	Subventionen sind geldwerte, zweckgerichtete Hilfen des Staates, mit denen eine im öffentlichen Interesse liegende, freiwillig erbrachte Tätigkeit Dritter gefördert oder erhalten wird. (Vgl. § 59 E-FHG)
Top-Down Führung	Als Top-Down Führung (engl. von oben nach unten) wird ein Führungsstil bezeichnet, bei welchem dem Vorgesetzten (Regierung) eine Schlüsselrolle zukommt. Die Top-Down Führung wird im Kanton Basel-Landschaft durch die strategischen Regierungsziele erreicht, welche auf die einzelnen Direktionen hinunter gebrochen werden und mit entsprechenden Massnahmen verzahnt werden.
Transparenz in der Rechnungslegung	Umfassende qualitative Vorgabe für die Rechnungslegung: Zuverlässige Ermittlung der Finanzinformationen, Offenlegung aller wesentlichen Elemente, verständliche Sprache und Darstellung sowie Vergleichbarkeit zu den Vorjahren und

	anderen Kantonen.
true & fair view	Qualitative Beurteilung aus dem Bereich Rechnungslegung, dass die Jahresrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eines Unternehmens resp. Kantons vermittelt. True & fair view bemisst sich immer auf einen bezeichneten Rechnungslegungsstandard.
Verwaltungsvermögen	Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.
Zweckvermögen	Zur Erfüllung eines spezifischen Zweckes reservierte Mittel.