

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	2
Abbildungsverzeichnis.....	2
1 Zusammenfassung.....	3
2 Ausgangslage.....	5
2.1 Empfehlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren	5
2.2 Würdigung des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM1).....	5
2.3 Entwicklungen im Rechnungswesen	6
2.4 Zielsetzungen für die Weiterentwicklung des HRM	7
2.5 Kriterien für die Weiterentwicklung	8
3 Die neuen Elemente des Rechnungslegungsmodells HRM2	9
3.1 Fachempfehlungen.....	10
3.2 Kontenrahmen HRM2.....	10
3.3 Gestufter Erfolgsausweis	10
3.4 Anhang zur Kantonsrechnung.....	10
4 Wesentliche Änderungen	11
5 Situation im Kanton Uri.....	12
5.1 Grundkonzeption	12
5.2 Totalrevision FHV.....	13
5.3 Einführung HRM2 bei den Gemeinden.....	14
5.4 Einführung, Aktualisierung Rechnungswesensoftware.....	14
6 Auswirkungen	14
6.1 Finanzielle Auswirkungen.....	14
6.2 Personelle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden	15
6.3 Umsetzung	15
7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	16
Beilagen.....	34

Abkürzungsverzeichnis

FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -Direktoren
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri
FkF	Fachgruppe für kantonale Finanzfragen
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden
HRM1	Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, 1. Version 1981
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, 2. Version vom 25. Januar 2008
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
NPM	New Public Management
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rechnungsmodelle HRM 1 und HRM2 im Vergleich	9
Abbildung 2: Zeitplan für Hauptphasen	13
Abbildung 3: Entscheidungsbaum Kreditvorlage	28

1 Zusammenfassung

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK) hat mit Beschluss vom 25. Januar 2008 die Fachempfehlungen zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 verabschiedet und den Kantonen und Gemeinden empfohlen, HRM2 so rasch als möglich umzusetzen.

HRM2 ist das Resultat eines mehrjährigen Projektes, das die FDK mit Blick auf die Reformen bei Bund und einzelnen Kantonen sowie die internationalen und nationalen Entwicklungen im Bereich Rechnungslegungsstandards initialisiert hat. Das Handbuch HRM2 enthält insgesamt 20 Fachempfehlungen, welche Mindeststandards darstellen, die alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen sollten. Der vorliegende Entwurf der neuen Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV) erfüllt diese Mindestanforderungen. HRM2 wird damit integral übernommen. Dabei bestehen im Rahmen von HRM2 verschiedene Wahlrechte. Von Bedeutung sind zum Beispiel:

- Bei Einführung von HRM2 wird das Finanzvermögen neu bewertet. Das Verwaltungsvermögen wird mit den bisherigen Buchwerten in die Eingangsbilanz übernommen. HRM2 würde zulassen, auch das Verwaltungsvermögen neu zu bewerten. Davon wird im vorliegenden Entwurf abgesehen.
- Die Rechnungen von selbständigen Anstalten wie Kantonsspital oder Kantonalbank können voll konsolidiert werden oder im Beteiligungsspiegel im Anhang aufgeführt werden. Im vorliegenden Entwurf wird auf die Vollkonsolidierung verzichtet und die Variante mit dem Ausweis im Anhang gewählt.

Der vorliegende Entwurf der FHV weist insbesondere durch die Einführung von HRM2 diverse Unterschiede zur bisherigen FHV auf. Die wesentlichen sind:

- Die Übernahme von HRM2 bedingt einen neuen Kontenrahmen (Artengliederung und funktionale Gliederung)
- Es erfolgt ein mehrstufiger Erfolgsausweis der Erfolgsrechnung (ordentlicher und ausserordentlicher Bereich)
- Neue Bestandteile der Jahresrechnung sind Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis und ein wesentlich erweiterter Anhang
- Diverse Begriffe ändern sich, z.B. Bilanz, Erfolgsrechnung anstatt Bestandesrechnung, Laufende Rechnung
- Die degressive Abschreibung vom Buchwert wird durch die lineare Abschreibung über die Nutzungsdauer ersetzt.

- Der Finanzplan wird dem Landrat zweimal pro Legislaturperiode zur Kenntnis vorgelegt.
- Die Passivseite der Bilanz wird neu nur noch in die zwei Hauptgruppen Fremd- und Eigenkapital gegliedert.
- Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle wird neu durch den Landrat gewählt.

Die Totalrevision der FHV soll gleichzeitig genutzt werden, um die bestehende Praxis im Bereich Finanzhaushalt in die neuen Bestimmungen aufzunehmen. Es sind dies unter anderem:

- Die Übernahme der Zielsetzungen zum Haushaltgleichgewicht aus dem regierungsrätlichen Finanzleitbild.
- Die Integration der finanzrechtlichen Praxis (z.B. delegierte Ausgaben, Kreditvorlage bei mittelbar gebundenen Ausgaben) ins Kreditrecht.

Es entfallen praktisch keine Bestimmungen aus der alten Finanzhaushaltsverordnung, die nicht zumindest sinngemäss in die neue FHV einfließen.

Die Einführung von HRM2 im Kanton Uri ist auch mit den Rechnungslegungsvorschriften der Gemeinden zu koordinieren, d.h. dass nach Verabschiedung der neuen Finanzhaushaltsverordnung durch den Landrat der Regierungsrat das Reglement über das Rechnungswesen der Gemeinden anzupassen hat. Die Gemeinden werden frühzeitig in diesen Prozess eingebunden.

Die Einführung von HRM2 in Kanton und Gemeinden wird dazu führen, dass das jährliche Ergebnis der Gemeinwesen auf vergleichbarer Basis dargestellt wird, was insgesamt mehr Transparenz in der Rechnungslegung ermöglicht.

Die neue Finanzhaushaltsverordnung tritt per 1. Januar 2012 in Kraft. Vorgängig ist die Rechnungswesensoftware des Kantons anzupassen und seitens der Gemeinden sind die nötigen Vorbereitungen zu treffen, damit deren Rechnungslegungen die Anforderungen des überarbeiteten Reglements über das Rechnungswesen der Gemeinden erfüllen.

2 Ausgangslage

2.1 Empfehlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren

Die FDK hat mit Blick auf die Reformen bei Bund und einzelnen Kantonen sowie die internationalen und nationalen Entwicklungen im Bereich Rechnungslegungsstandards das Projekt Reform Rechnungslegung Kantone und Gemeinden in Auftrag gegeben. Das Ziel bestand darin, die Transparenz und die Vergleichbarkeit zu verbessern. Am 19. September 2003 erteilte sie der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) den Auftrag, das Handbuch HRM1 zu überarbeiten. Die FkF setzte eine Arbeitsgruppe ein. Neben Mitgliedern der FkF wirkten in dieser Arbeitsgruppe auch Vertreter von Städten und Gemeinden, der kantonalen Finanzkontrollen und des Bundes mit. Mit Beschluss vom 25. Januar 2008 empfiehlt FDK den Kantonen und Gemeinden die vorliegende Fachempfehlung so rasch wie möglich umzusetzen.

2.2 Würdigung des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM1)

1970 nahm die FDK das Nebeneinander von Rechnungssystemen zum Anlass, um einen Anlauf für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung einzuleiten. 1977 erschien die erste Ausgabe des „Handbuchs des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte“. Das Modell dieses Handbuchs, das so genannte „Neue Rechnungsmodell“ (heute: „Harmonisiertes Rechnungsmodell HRM“) wurde ab 1977 nach und nach in allen schweizerischen Kantonen und Gemeinden eingeführt, obwohl die FDK dies nur empfehlen konnte. Das HRM1 beruht im Wesentlichen auf folgenden Grundsätzen:

1. Harmonisierung des kantonalen und kommunalen Haushaltsrechts
2. Einheitlicher Ausgabenbegriff der Verwaltungsrechnung
3. Zweiteilung der Verwaltungsrechnung in eine Laufende Rechnung und eine Investitionsrechnung
4. Einheitlicher Kontenrahmen der öffentlichen Haushalte
5. Harmonisierte Deckungsgrundsätze und Spezialfinanzierungen
6. Gliederung der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung nach Institutionen und nach dem Kontenrahmen
7. Förderung des Kostendenkens durch interne Verrechnungen von Aufwand und Ertrag
8. Konsolidierung von betriebswirtschaftlichen Sonderbuchhaltungen mit der Verwaltungsrechnung
9. Statistischer Finanzierungsausweis

10. Statistische Gliederung der Verwaltungsrechnung nach Aufgaben (funktionale Gliederung)

Vorab unter dem Druck finanzieller Engpässe haben verschiedene Kantone und Gemeinden Ziele und Mittel neuer Konzepte der Verwaltungsführung, insbesondere New Public Management (NPM), eingeführt. Betriebsbuchhalterische Ansätze wurden in den Vordergrund gestellt, was sich auch in den Finanzbuchhaltungen niederschlug. Dieser Trend hat sich durch die Entstehung der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) noch verstärkt, da sich einige Kantone an diesen neuen Standards orientieren und im Hinblick darauf ihr Rechnungswesen revidieren.

2.3 Entwicklungen im Rechnungswesen

Seit der erfolgreichen Einführung des HRM1 ist die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens insbesondere mit der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen und dem Konzept des New Public Management (NPM) weiter vorangeschritten.

Die Reform des HRM trifft sich zeitlich mit der Reform des Rechnungsmodells des Bundes [Neues Rechnungsmodell (NRM)], was die einmalige Gelegenheit mit sich bringt, diese beiden Systeme einander anzunähern. Weitere Ziele der Reform sind ein neuer Rechnungsaufbau in Anlehnung an die Privatwirtschaft (mit Erfolgsrechnung, Bilanz, Geldflussrechnung sowie Anhang), einheitliche Normen durch Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), eine zeitgemässe Finanzberichterstattung, die Förderung der managementorientierten Verwaltungsführung und die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte durch eine substantielle Annäherung an das HRM.

Die Gelegenheit ist günstig, bei der Harmonisierung nun einen wesentlichen Schritt weiter zu kommen. Das neue Finanzhaushaltgesetz (FHG) des Bundes sieht in Art. 48 Abs. 4 vor, dass sich der Bundesrat für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden einsetzen soll. Diesem Auftrag ist mit dem Entwurf zum Mustergesetz so weit als möglich nachzukommen, weil die Harmonisierung auch aus der Sicht der Kantone und Gemeinden notwendig und sinnvoll ist. Der Entwurf zum Mustergesetz folgt demzufolge in weiten Teilen den Regelungen des FHG und der Finanzhaushaltverordnung des Bundes. Folgende Gründe sprechen speziell für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung:

- *Koordinierte Finanzpolitik:* Die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungen vereinfacht eine koordinierte Finanzpolitik der Kantone und Gemeinden. Für die Koordination der Finanzpolitik ist es von entscheidendem Vorteil, wenn Grundelemente wie z.B. der Kontenrahmen einheitlich definiert sind. Für die Kantone bedeuten einheitliche

Systeme, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine konsolidierte Sichtweise einnehmen zu können.

- *Finanzausgleich*: Der interkantonale und der interkommunale Finanzausgleich benötigen vergleichbare Daten aus den verschiedenen Gemeinwesen, da sonst die Berechnungsgrundlagen nicht übereinstimmen. Insbesondere werden verschiedene Gefässe der NFA (inkl. interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich) auf vergleichbare Daten angewiesen sein.
- *Transparenz*: Unterschiede in der Finanzpolitik der Kantone und Gemeinden sollten für die Bürgerinnen und Bürger, für den Bund, für die Politik und für die Forschung transparent sein. Wenn die Rechnungen sich nicht entsprechen, ist es nicht möglich, die Finanzpolitik in verschiedenen Kantonen und Gemeinden zu vergleichen.
- *Finanzstatistik*: Die Qualität der Daten für die Finanzstatistik kann durch eine Harmonisierung der Rechnungslegung entscheidend verbessert werden. Dies erlaubt einerseits eine präzisere und ursachengerechtere Finanzpolitik des Bundes, nützt aber auch anderen Bereichen, welche die Daten der Finanzstatistik nutzen, wie bei der Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder der finanzwissenschaftlichen Forschung. Bei standardisierten Rechnungssystemen kann zudem die Erhebung der Daten schneller und effizienter vor sich gehen, was zu Kosteneinsparungen führen kann.

Die Rechnungslegungssysteme sind trotz einer mittlerweile integralen Verwendung des alten HRM1 immer noch sehr verschieden. HRM1 wurde zwar eingeführt, aber uneinheitlich und im Verlaufe der Zeit mit Änderungen versehen. Der Bund hat nicht die Kompetenz, die Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden zu beeinflussen, da die Kantone nach Bundesverfassung souverän sind und die Ausgestaltung der Rechnungslegung unter ihre Organisationsfreiheit fällt. Die Harmonisierung der Rechnungslegung bei Kantonen und Gemeinden kann also nur Schritt für Schritt und auf freiwilliger Basis vor sich gehen.

2.4 Zielsetzungen für die Weiterentwicklung des HRM

Die FDK hat für das Projekt Reform Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden (HRM2) folgende Projektziele formuliert:

- Die Rechnungslegung unter den Kantonen und Gemeinden soll möglichst weit harmonisiert werden.
- Die Rechnungslegung der Kantone soll möglichst weit mit dem NRM des Bundes harmonisiert werden.
- Die Weiterentwicklung des HRM orientiert sich grundsätzlich an den IPSAS-Richtlinien. Dabei muss beachtet werden, dass die IPSAS-Richtlinien nicht in-

tegral und unverändert in das schweizerische Normenwerk übernommen werden können. Abweichungen sind zu begründen.

- Bei der Überarbeitung des HRM werden die in verschiedenen Kantonen (namentlich im Kanton Zürich) und beim Bund bereits eingeleiteten Reformen mitberücksichtigt.
- Bei der Überarbeitung des HRM werden die internationalen Anforderungen an die Finanzstatistik mitberücksichtigt.

2.5 Kriterien für die Weiterentwicklung

Das öffentliche Rechnungswesen unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht vom privatwirtschaftlichen Rechnungswesen. Kreditrecht, direkt-demokratische Rechte usw. sind im letzteren unbekannt. Es existieren somit besondere Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens, welche sich aus dem Adressatenkreis und den Funktionen ergeben. Das öffentliche Rechnungswesen hat einen internen und einen externen Adressatenkreis.

- Aufgrund des ausgeprägten Föderalismus und der ausgebauten direkt-demokratischen Rechte in der Schweiz weist das schweizerische öffentliche Rechnungswesen spezifische Funktionen auf. Die Internationalen Standards lassen sich deshalb nicht ohne weiteres auf die schweizerischen Verhältnisse übertragen.

Aus den Adressatenkreisen und den sich daraus ergebenden vielfältigen Funktionalitäten des öffentlichen Rechnungswesens ergeben sich folgende Kriterien für die Weiterentwicklung des HRM:

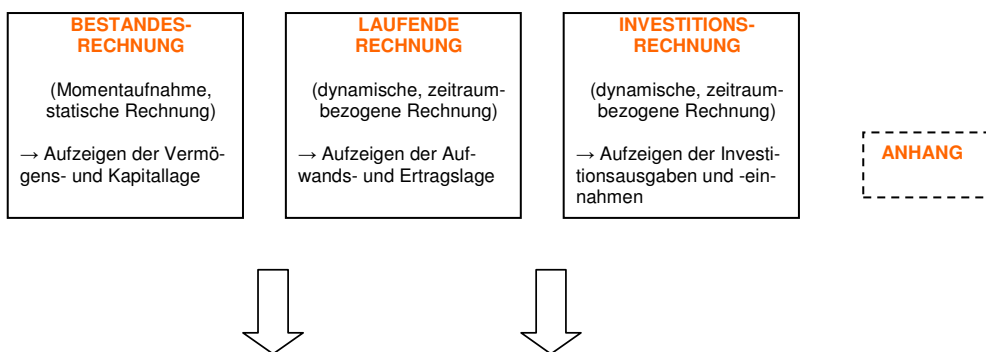
- Mehrdimensionalität (drei Staatsebenen) des öffentlichen Rechnungswesens muss im Vordergrund stehen.
- Miliztauglichkeit ist in der Schweiz unabdingbar; das Modell muss auch für den Bürger, dem in vielen Gemeinden die Budgetkompetenz zukommt, verständlich sein.
- Neue Entwicklungen müssen über alle 3 Staatsebenen hinweg anwendbar sein (die Harmonisierung wird sonst noch mehr als heute gefährdet).
- Ausländische Modelle sind nur beschränkt auf die Schweiz übertragbar (Föderalismus/direkte Demokratie).
- Weiterentwicklungen müssen für den Staat einen Mehrwert bringen.
- Kosten von Reformen dürfen nicht ausser Acht gelassen werden.
- Eine ständige Abfolge von neuen Reformen ist zu vermeiden.

3 Die neuen Elemente des Rechnungslegungsmodells HRM2

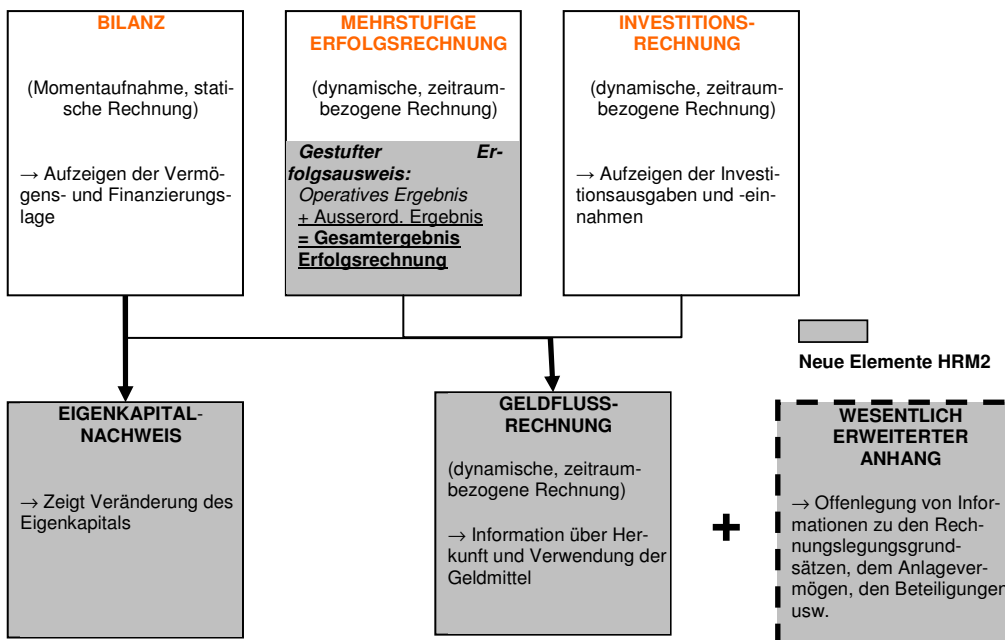
Das HRM1 weist als Hauptelemente die drei Teile Bestandesrechnung, Laufende Rechnung und Investitionsrechnung auf; die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung stellen die Verwaltungsrechnung dar. Das HRM2 fügt zu Gunsten höherer Transparenz und genauere Kenntnis von Vermögens- und Ertragslage drei Bereiche hinzu: Eigenkapitalnachweis, Geldflussrechnung, ausgebauter Anhang zur Kantonsrechnung. (Die neuen Bezeichnungen und Elemente des HRM2 sind in Abbildung 1 grau markiert.)

Abbildung 1: Rechnungsmodelle HRM1 und HRM2 im Vergleich

Bisheriges Rechnungsmodell HRM1



Neues Rechnungsmodell HRM2



3.1 Fachempfehlungen

Das Handbuch HRM2 enthält insgesamt 20 Fachempfehlungen. Diese stellen Mindeststandards dar, welche alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen sollten. Abweichungen dazu sind möglich, müssen aber im Anhang offen gelegt werden. Wir verweisen auf die Beilage Fachempfehlungen Handbuch FDK vom 25. Januar 2008.

3.2 Kontenrahmen HRM2

Der Kontenrahmen HRM2 ist mit jenem des Bundes harmonisiert. Die vom Bund zusätzlich belegten Sachgruppen sind markiert. Die anderen Gemeinwesen werden ersucht, diese Sachgruppen in ihren individuellen Kontenplänen nicht zu verwenden (z.B. Rüstungsaufwand). An dieser Stelle sei auf die Grobgliederung des Kontenrahmens HRM2 in der Beilage verwiesen.

3.3 Gestufter Erfolgsausweis

Der Abschluss der Erfolgsrechnung erfolgt neu in drei Stufen:

1. Das operative Ergebnis zeigt das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und aus Finanzierungsvorgängen.
2. Das ausserordentliche Ergebnis umfasst ausserordentliche Aufwendungen und Erträge: als ausserordentlicher Aufwand und Ertrag gelten beispielsweise die Abtragung des Bilanzfehlbetrags, Einlagen und Entnahmen aus Eigenkapital.
3. Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung

3.4 Anhang zur Kantonsrechnung

Die Kantonsrechnung umfasst weiterhin Erfolgsrechnung (bisher Laufende Rechnung), Bilanz (bisher Bestandesrechnung) und Investitionsrechnung. Der Rechnungsanhang wird ausgebaut. Zusätzliche Informationen vereinfachen die Interpretation. Die Vergleichbarkeit der Rechnungen gewährleistet das verpflichtende Offenlegen geänderter Darstellung und Bewertungsgrundsätze. Für zuverlässige Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind Sachverhalte aufzuzeigen, die nicht in die Erfolgsrechnung oder Bilanz aufgenommen werden müssen (Angaben zu effektiven Abweichungen vom HRM2, Grundsätze der Bilanzierung und der Bewertungen, Abschreibungsmethoden, Abschreibungssätze, Eventualverpflichtungen usw.). Folgende Elemente sind neu Bestandteil des Anhanges:

- *Eigenkapitalnachweis*: Zeigt die Ursachen für Eigenkapitalveränderungen auf.

- *Geldflussrechnung*: Während die Bilanz Aktiven und Passiven per Stichtag erfasst und die Erfolgsrechnung sämtliche erfolgswirksamen Vorgänge einer Periode wiedergibt, weist die Geldflussrechnung die finanziellen Bewegungen aus. Sie nennt Herkunft und Verwendung von finanziellen Mitteln und legt die Ursachen dafür offen. Unterschieden werden gewöhnlich drei Stufen: Betriebliche Tätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Alle Stufen zusammen zeigen die Veränderung der flüssigen Mittel (Kassenbestände, Post- und Bankkonti, vergleichbare liquide Vermögen) innerhalb eines Jahres.
- *Rückstellungsspiegel*: Die Rückstellungen werden aufgeführt.
- *Beteiligungsspiegel*: Neu werden Verflechtungen zu wesentlichen Beteiligungen in einem Beteiligungsspiegel aufgezeigt, der eine konsolidierte Betrachtungsweise über den Haushalt ermöglicht und die finanziellen Verflechtungen und Risiken aufzeigt. Er enthält u.a. Beteiligungsquote, Anschaffungswert, Beteiligungsbuchwert, anteiliges Eigenkapital, Jahresergebnis der Einheit, Informationen zu gegenseitigen Finanzströmen sowie allenfalls Eventualverbindlichkeiten inklusive Erläuterungen.
- *Anlagespiegel*: Der Anlagespiegel zeigt die Zu- und Abgänge in den einzelnen Anlagekategorien. Im Gegensatz zum bereits heute ausgewiesenen Anlagespiegel sind die Daten direkt aus der Anlagebuchhaltung sichtbar zu machen.

4 Wesentliche Änderungen

Der Regierungsrat will die FHV total revidieren. Grundlage bildete das Musterfinanzhaushaltsgesetz der FDK. Die synoptische Darstellung in Beilage 1 zeigt den Vergleich der bisherigen Bestimmungen und die neuen Bestimmungen. Die Wesentlichen Änderungen werden in diesem Abschnitt zusammengefasst.

- *Kontenrahmen HRM2*: Im Unterschied zu HRM1 haben die Sachgruppengliederungen aller Rechnungsteile (Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) wesentlich geändert, einige Sachgruppen wurden beibehalten, jedoch mit geänderten Kontonummern versehen. Der Kontenrahmen ist weitgehend mit dem Bund harmonisiert. Er ist wegen der Abdeckung zusätzlicher, insbesondere finanzstatistischer Bedürfnisse, neu 4-stellig.
- *Mehrstufige Erfolgsrechnung*: Die Erfolgsrechnung besteht neu aus drei Stufen. Neben dem operativen Ergebnis werden ausserordentliche Fälle separat ausgewiesen und dann zu einem Gesamtergebnis verdichtet.
- *Finanzplan*: Der Finanzplan wird wie bis anhin jährlich erstellt. Er wird Anfang und neu auch Mitte Legislatur dem Landrat zur Kenntnis gebracht.

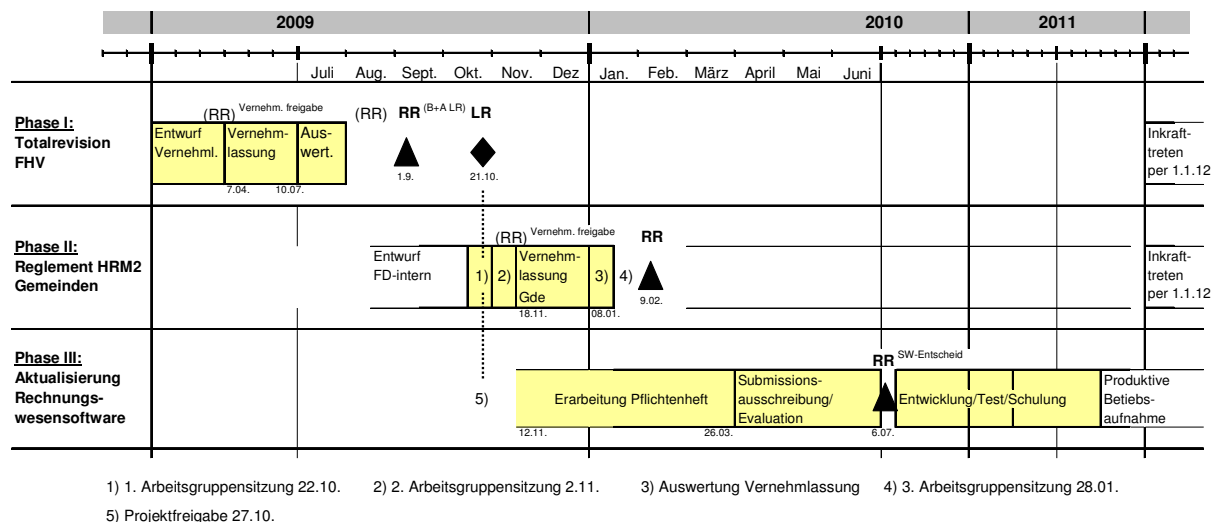
- *Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget:* Für diese Verwaltungseinheiten werden separate Bestimmungen für Budgetierung und Rechnungslegung aufgenommen.
- *Haushaltgleichgewicht und Schuldenbegrenzung:* Zusätzlich zum mittelfristigen (6 Jahre) Ausgleich der Erfolgsrechnung werden auch die im heutigen Finanzleitbild vorgeschriebenen weiteren zwei Zielwerte in die FHV aufgenommen. Es sind dies der Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80% über sechs Jahre sowie eine Nettoschuld von maximal 100% der Einnahmen aus Steuern und Wasserzinsen.
- *Kreditrecht:* Das bestehende Kreditrecht wird im Grundsatz unverändert übernommen. Die bestehende Praxis betreffend delegierten Ausgaben und deklaratorischen Budgetpositionen wird neu integriert.
- *Abschreibungen:* Das HRM2 lässt die Abschreibungsmethode offen. Für den Kanton wird die lineare Abschreibung vom Anschaffungswert festgelegt.
- *Kantonale Finanzkontrolle:* Die Wahl der Leiterin bzw. des Leiters der Finanzkontrolle soll durch den Landrat erfolgen.
- *Übergangsbestimmungen:* Das Finanzvermögen wird mit dem Übergang auf HRM2 auf Basis der Verkehrswerte neu bewertet. Das Verwaltungsvermögen wird nicht neu bewertet. Auch bei den Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen wird eine vollständige Neubewertung vorgenommen.

5 Situation im Kanton Uri

5.1 Grundkonzeption

Rechnungsmodell, FHV und Rechnungswesensoftware stehen in einem engen Zusammenhang. Ebenfalls sind die FHV des Kantons und Rechnungslegungsvorschriften für die Gemeinden zu koordinieren. Die Einführung des HRM2 ist mit Aufwand verbunden und wird beim Kanton idealerweise zusammen mit dem Wechsel oder einer Aktualisierung der Software vollzogen. Die nachfolgende Grafik zeigt den groben zeitlichen Ablauf der Projektphasen.

Abbildung 2: Zeitplan für Hauptphasen



5.2 Totalrevision FHV

Mit der Revision der FHV 1983 wurde im Kanton Uri das Rechnungsmodell HRM1 eingeführt. Die aktuelle FHV datiert vom 14. Dezember 1994. Im Hinblick auf die Einführung von HRM2 drängt sich eine Totalrevision der FHV auf. Die Regel besagt, dass eine Totalrevision angezeigt ist, wenn mehr als 50 Prozent der Artikel geändert werden. Dies trifft für die vorliegende Revision zu.

Gemäss Art. 90 der Kantonsverfassung (RB 1.1101) unterbreitet der Landrat Bestimmungen, welche die Rechte und Pflichten aller oder der meisten Bürger festlegen in Gesetzen. Für andere Vorschriften erlässt der Landrat Verordnungen. Die FHV enthält im Wesentlichen Bestimmungen, die für Behörden und Verwaltung Wirkung entfalten. Die Verordnung ist deshalb die geeignete Form des Erlasses.

Der Zeitplan für die weitere Behandlung der FHV präsentiert sich wie folgt:

April 09 bis Juni 09: Vernehmlassung

Juli 09: Auswertung Vernehmlassung

Aug 09: Behandlung im Regierungsrat

Okt 09: Behandlung im Landrat

Inkraftsetzung durch Regierungsrat (voraussichtlich auf 01.01.2012)

5.3 Einführung HRM2 bei den Gemeinden

Es wird angestrebt, dass die Gemeinden grundsätzlich parallel mit dem Kanton ihre Rechnungslegung auf HRM2 umstellen. Das bestehende Reglement über das Rechnungswesen der Gemeinden (RB 3.2136) soll zu diesem Zweck überarbeitet werden. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden wird ihre Tätigkeit unmittelbar nach Beschlussfassung des Landrats über die vorliegende Verordnung aufnehmen. Ein Entwurf des neuen Reglements wird allen Gemeinden zur Vernehmlassung unterbreitet werden. Das definitive Reglement sollte im 1. Quartal 2010 vom Regierungsrat verabschiedet werden können. Den Gemeinden soll durch den frühen Termin ermöglicht werden, rechtzeitig die nötigen Vorkehrungen für eine reibungslose Umsetzung zu treffen.

5.4 Einführung, Aktualisierung Rechnungswesensoftware

Die bestehende Rechnungswesensoftware Larix ist beim Kanton seit 1995 im Einsatz. Sie entspricht nicht mehr dem Stand der Technik und wird die notwendigen Funktionalitäten für die Umsetzung von HRM2 nicht bieten (Anlagebuchhaltung etc.). Die Ablösung von Larix muss ohnehin erfolgen, da die Software an ihre Lebensgrenze stösst. Um den Arbeitsaufwand für die Einführung von HRM2 möglichst tief zu halten, macht es Sinn, den Wechsel der Software mit der Umstellung auf HRM2 zu koordinieren. Der Ersatz der Rechnungswesensoftware ist komplex und braucht Zeit. Damit das Budget 2012 abgebildet werden kann, muss die Software im Frühling 2011 funktionieren.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss bezüglich Einführung von HRM2 spätestens Ende 2009 Rechtssicherheit bestehen.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Phase I: Totalrevision FHV

Führt zu keinen externen Kosten.

Phase II: Einführung HRM2 bei den Gemeinden

Führt primär zu keinen externen Kosten sofern für die Umsetzung der Einführung von HRM2 nicht die Informationstechnologien anzupassen sind.

Phase III: Einführung, Aktualisierung Rechnungswesensoftware

Im kantonalen Finanzplan 2009 - 2012 ist unter dem Konto 5300.506.90 "Anschaffung von Informatikmitteln" im Jahr 2011 für die Ablösung von Larix ein Betrag von CHF 1.5 Mio. eingestellt. Dabei handelt es sich um eine erste Schätzung. Eine zuverlässige Kostenermittlung ist erst nach Vorliegen des Pflichtenheftes (Anfangs 2010) möglich und hängt massgeblich vom Integrationsumfang und insbesondere dem Standardisierungsgrad ab. Mit der neuen Rechnungswesensoftware sollten aber auch Applikationen abgelöst werden können, die zu entsprechenden Einsparungen führen. Die Dimension der Beschaffung wird eine Submissionsausschreibung notwendig machen.

6.2 Personelle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Während der Einführung des HRM2 ist vorübergehend mit einer zusätzlichen Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Finanzverwaltungen zu rechnen.

6.3 Umsetzung

Der Kanton plant die Umsetzung von HRM2 mit dem Budget 2012. Voraussetzung für das Budget 2012 und Finanzplan 2013 bis 2015 wird sein, dass die Bilanz per 31.12.2010 und das Budget 2011 von der alten Kontenplanstruktur auf die neue Struktur nach HRM2 überführt werden und die Bewertung per 31.12.2010 nach den neuen Rechnungslegungsgrundsätzen erfolgt. Die Rechnungsablage 2011 erfolgt noch nach altem Recht. Zum Zweck des Vorjahresvergleichs für das Jahr 2012 und die Bereinigung der Eröffnungsbilanz per 01.01.2012 ist aber auch das Rechnungsjahr 2011 inkl. Schlussbilanz 31.12.2011 nach neuer Rechnungslegung und neuen Bewertungsmethoden darzustellen.

7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1, Ziele und Zwecke:

Ziel der FHV ist es, dem Landrat, der Regierung, der Rechtspflege und der Verwaltung zu ermöglichen, die verfassungsmässige und gesetzmässige Finanzordnung wirksam ausüben zu können und die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente bereit zu stellen. Diese organisatorischen Aspekte sind das primäre Ziel.

Zu Artikel 2, Geltungsbereich:

Art. 2 Abs. 1 nennt alle Behörden, Organe und Anstalten, die unter den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen. Nach Art. 65 Abs. 1 und Art. 66 Abs. 1 werden diese voll konsolidiert. Dies ist notwendig, weil sonst nicht überall innerhalb des Konsolidierungskreises die gleichen Rechnungslegungsregeln beachtet werden, was die konsolidierte Rechnung verfälscht.

Art. 2 Abs. 2 nennt die öffentlich-rechtlichen Organisationen und Anstalten, die vorbehältlich abweichender Vorschriften unter den Geltungsbereich der Verordnung fallen sollen. Es handelt sich hier um Institutionen, die auf dem kantonalen öffentlichen Recht beruhen, für die in einer Spezialgesetzgebung aber allenfalls separate Regelungen über die finanzielle Führung erlassen wurden. Diese Regelungen gehen als spezialgesetzliche Normen dem generellen Erlass der FHV vor. Falls solche spezialgesetzlichen Regelungen bestehen, hat dies auch Folgen für die Konsolidierung. Bei andern Rechnungslegungsprinzipien ist die Konsolidierung schwierig. Diese Institutionen müssen nicht konsolidiert werden; sie müssen aber mindestens im Anhang zur Bilanz aufgeführt werden (z.B. Kantonalbank und Kantonsspital). Für die Gemeinden gilt die FHV nicht. In Abs. 4 wird dem Regierungsrat wie bisher die Kompetenz zugewiesen, das Rechnungswesen der Gemeinden in einem Reglement zu regeln.

Zu Artikel 3, Finanz- und Verwaltungsvermögen:

Entspricht sinngemäss den bisherigen Bestimmungen in Art. 11 Absätze 2 und 3

Zu Artikel 4, Einnahmen, Ausgaben und Anlagen:

Entspricht sinngemäss den bisherigen Bestimmungen in Art. 17 Abs. 3 sowie Art. 40 und Art. 44. Anlagen ist ein finanzrechtlicher Begriff der sich nur auf Finanzanlagen im Finanzvermögen bezieht.

Zu Artikel 5, Einmalige und wiederkehrende Ausgabe:

Wie bisher Art. 41

Zu Artikel 6, Gebundene Ausgabe:

Wie bisher Art. 42 Absätze 1 bis 3

Beschreibung und Beispiele:

- rechtlich unmittelbar gebundene Ausgabe
Ist die Handlungsfreiheit stark eingeschränkt, handelt es sich um eine rechtlich unmittelbar gebundene Ausgabe. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn sich die Ausgabe aufgrund der Rechtslage praktisch frankenmässig errechnen lässt z.B. Parteikosten oder Schadenersatz nach einem Gerichtsurteil.
- rechtlich mittelbar gebundene Ausgabe
Ist die Handlungsfreiheit zwar so eingeeengt, dass es sich um eine gebundene Ausgabe handelt, aber doch nicht so stark, dass es sich um eine rechtlich unmittelbar gebundene Ausgabe handelt, liegt eine mittelbar gebundene Ausgabe vor z.B. Gebäudeunterhalt, Ersatzbeschaffungen, etwa einer EDV-Anlage oder anderer Gebrauchsgegenstände.
- tatsächlich gebundene Ausgabe
Tatsächlich gebundene Ausgaben liegen vor, wenn der Kanton ausserhalb des gesetzgeberisch geordneten Verfahrens dringliche Massnahmen treffen muss, um seine Sicherheit zu wahren z.B. Erstellung Schutzdamm infolge akuter Steinschlaggefahr.

Zu Artikel 7, Neue Ausgabe:

Wie bisher Art. 43 Abs. 1

Zu Artikel 8, Delegierte Ausgabe:

Neu werden die delegierten Ausgaben in der FHV definiert (vgl. Erläuterungen zu Art. 55). Dies stellt jedoch keine Veränderung gegenüber der bisherigen Praxis dar.

Zu Artikel 9, Eventualverpflichtung

Der Begriff Eventualverpflichtung wird definiert. Für das Eingehen von Eventualverpflichtungen (z.B. Bürgschaften, Garantieverpflichtungen) sollen die allgemeinen Finanzkompetenzregeln gelten (wie bisher in Art. 23 Abs. 2 enthalten). Vorbehalten bleibt die Spezialgesetzgebung. Die bestehenden Eventualverbindlichkeiten werden im Anhang zur Jahresrechnung ausgewiesen (vgl. Art. 35 Abs. 2)

Zu Artikel 10, Buchführung:

Hier wird der grundsätzliche Inhalt der Buchhaltung definiert. Die detaillierte Umschreibung erfolgt in Art. 69.

Zu Artikel 11, Aufwand und Ertrag:

Die buchhalterischen Begriffe Aufwand und Ertrag werden als der gesamte Wertverzehr bzw. Wertzuwachs innerhalb einer bestimmten Periode definiert. Aufwand und Ertrag sind nicht deckungsgleich mit Ausgaben und Einnahmen. Der Aufwand findet beispielsweise auch in der Form des Wertverlustes auf Anlagegütern statt, der als Abschreibung buchhalterisch erfasst wird, aber keine Zahlung auslöst. Der gesamte Aufwand und Ertrag ist in der Erfolgsrechnung des Kantons zu berücksichtigen. Art. 11 impliziert auch, dass dabei eine periodengerechte Abgrenzung vorzunehmen ist.

Zu Artikel 12, Erfolgsrechnung:

Art. 12 konkretisiert den Grundsatz von Art. 11. In Art. 12 Abs. 2 werden die Inhalte der Erfolgsrechnung, sowohl die Aufwandseite wie die Ertragsseite, einzeln eingeordnet. Es wird darin der Kontenrahmen HRM2 in der Grobeinteilung abgebildet. Der Saldo der Erfolgsrechnung, die mehrstufig ist (vgl. dazu Art. 28), verändert den Bilanzüberschuss/-fehlbetrag.

Zu Artikel 13, Investitionsrechnung:

Art. 13 stellt das Pendant zu Art. 12, bezogen auf die Investitionsrechnung, dar. Was in der Investitionsrechnung verbucht werden muss, ist in genereller Art in Art. 13 Abs. 1 enthalten: Ausgaben, deren Gegenwert einer mehrjährigen Nutzung dient. Subventionen an Dritte mit investivem Charakter müssen ebenfalls der Investitionsrechnung belastet und aktiviert werden. Ob es sich dabei um Ausgaben mit investivem Charakter handelt, ist bei Subventionen gleich zu beurteilen wie bei kantonseigenen Investitionen. In Art. 13 Abs. 2 wird der Kontenrahmen HRM2 für die Investitionsrechnung abgebildet. Die Finanzdirektion legt die Aktivierungsuntergrenze in einer Weisung fest (bisher 100'000 Franken). Investitionen unter dieser Grenze werden in der Erfolgsrechnung verbucht.

Unter Immateriellen Anlagen werden z.B. Patent-, Firmen-, Verlags-, Konzessions-, Lizenz- und andere Nutzungsrechte verstanden.

Zu Artikel 14, Grundsätze der Haushaltsführung:

Der Art. 14 ist eine Zusammenfassung der bisherigen Art. 2 bis 8. Diese Grundsätze der Haushaltsführung dienen dem Kanton im Sinne von generellen Richtlinien. Neu aufgenommen wurde der Grundsatz der Wirkungsorientierung. Der Grundsatz der Wirkungsorientierung besagt, dass jede finanzielle Entscheidung auf ihre Wirkung hin auszurichten ist. Es soll also nicht nur das Ziel verfolgt werden, eine bestimmte Leistung möglichst günstig zu erbringen, sondern diese Leistung muss auch die gewünschte Wirkung entfalten. Erbringt eine Massnahme nicht die gewünschte Wirkung, so ist sie aufzugeben bzw. durch eine besser geeignete zu ersetzen. Der Grundsatz der Wirkungsorientierung gilt auch für Verwaltungs-

/Organisationseinheiten, die nicht mittels der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert werden. Die Zielgerichtetheit des staatlichen Handelns ist allgemein gültig.

Zu Artikel 15, Zweck:

Der Finanzplan ist ein Planungs- und Steuerungsinstrument des Regierungsrats. Er dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen. Der Finanzplan dient als Frühwarninstrument.

Zu Artikel 16, Zuständigkeiten und Verfahren:

Dieser Artikel ersetzt die bisherigen Absätze 1 und 3 von Art. 33. Der Finanzplan wird vom Regierungsrat erstellt. Er umfasst die dem Budget folgenden drei Jahre. Art. 16 Abs. 1 legt auch den Grundsatz der rollenden Finanzplanung fest. Der Finanzplan soll jährlich neu erstellt werden. Dies impliziert, dass die Planungsjahre 2 und 3 überarbeitet werden. Der Finanzplan ist nicht verbindlich. Neu ist, dass der Finanzplan anfangs und Mitte der Legislatur dem Landrat zur Kenntnis gebracht werden soll, wobei der Landrat sich zu den generellen Ergebnissen und zu Einzelheiten des Finanzplans auch äussern kann.

Zu Artikel 17, Inhalt:

Dieser Artikel ersetzt den bisherigen Art. 33 Abs. 2. Neu soll gemäss Buchstabe b eine konsolidierte Übersicht über die interdirektionalen Projekte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die Kantonsrechnung erstellt werden. Damit soll die notwendige Transparenz geschaffen werden. Als Projekte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sollten Projekte mit Vollkosten > 2 Mio. Franken oder mit wiederkehrenden Kosten > 200'000 Franken aufgezeigt werden.

Zu Artikel 18, Zweck:

Das Budget dient der kurzfristigen Steuerung der Finanzen. Der Begriff Budget ersetzt den bisherigen Begriff Voranschlag.

Zu Artikel 19, Zuständigkeiten und Verfahren:

Art. 19 entspricht sinngemäss dem bisherigen Art. 35 Absätze 1, 4 und 6. Das Budget wird vom Regierungsrat entworfen und vom Landrat beschlossen. Es gilt das Jährlichkeitsprinzip. Anders als der Finanzplan ist das Budget verbindlich, da es die Budgetkredite enthält, welche den Regierungsrat bzw. die jeweiligen Verwaltungseinheiten zum Eingehen von Verpflichtungen ermächtigen. Wenn das Budget nicht rechtzeitig beschlossen wird, sollen die absolut notwendigen Ausgaben dennoch vom Regierungsrat getätigt werden dürfen, damit der Staatsbetrieb durch den Verzug nicht zum Stillstand gebracht wird.

Zu Artikel 20, Gliederung:

Dieser Artikel ersetzt den bisherigen Art. 35 Abs. 2. Das Budget ist nach der institutionellen Gliederung und der funktionalen Gliederung gemäss HRM2 zu erstellen.

Zu Artikel 21, Grundsätze:

Art. 21 war sinngemäss im bisherigen Art. 9 Abs 2 enthalten. Die Grundsätze der Budgetierung sollen dem Gemeinwesen generelle Richtlinien geben, wie ein Budget inhaltlich und zweckmässig erstellt werden kann.

Der Grundsatz der Jährlichkeit besagt, dass das Budget mit einer jährlichen Periodizität erstellt werden soll. Es hat die gleiche Periodizität wie die Rechnungslegung. Man kann Plan- und Ist-Grössen gut vergleichen. Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres.

Der Grundsatz der Spezifikation beschreibt den Detaillierungsgrad der einzelnen Budgetpositionen. Sie sollen im Sinne der politischen, rechtlichen und administrativen Transparenz und Steuerbarkeit nach Verwaltungseinheiten, nach der Artengliederung und nach Massnahmen und Verwendungszweck unterteilt werden. Nur Verwaltungseinheiten, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden, können von diesem Grundsatz abweichen, da sie eine grössere Flexibilität haben sollen und ein Globalbudget erhalten.

Der Grundsatz der Vollständigkeit soll sicherstellen, dass alle Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen aufgeführt werden, die im nächsten Jahr zu erwarten sind.

In dieselbe Richtung wie der Grundsatz der Vollständigkeit geht der Grundsatz der Vergleichbarkeit. Die Budgets sollten untereinander und im Zeitablauf vergleichbar sein. Ändern die Einteilung des Budgets oder sein Detaillierungsgrad ständig, wird die Transparenz geschmälert, was den politisch zuständigen Behörden die Entscheidungsfindung erschwert.

Der Grundsatz der Bruttodarstellung ist finanzrechtlich und finanzwirtschaftlich wichtig. Aufwand und Ertrag sowie Einnahmen und Ausgaben sollen ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe ersichtlich sein. Gegenseitige Verrechnungen verstecken Risiken und beeinflussen die politische Entscheidungsfindung.

Zu Artikel 22, Inhalt:

Dieser Artikel ersetzt den bisherigen Art. 35 Abs. 3.

Das Budget enthält für Verwaltungseinheiten, die nicht nach dem Prinzip der Globalbudgetierung geführt werden, detailliert Planaufwand und -ertrag sowie Planinvestitionsausgaben und -einnahmen. Bei diesen Verwaltungseinheiten kann der Landrat über jeden einzelnen Posten entscheiden. Vorbehalten bleiben Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen, die der Landrat nicht beschliesst, sondern bloss zur Kenntnis nimmt (deklaratorische

Posten), z.B. Posten für die eine delegierte Ausgabenbewilligungskompetenz an den Regierungsrat vorliegt oder Posten im Zusammenhang mit Fonds und Spezialfinanzierungen, die im Verfügungsbereich des Regierungsrats liegen. Für Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und des Globalbudgets geführt werden, enthält die FHV in Art. 23 die Detailregelung. Der Regierungsrat hat das Budget gegenüber dem Landrat in einem begleitenden Bericht zu begründen. In Abs. 3 wird neu festgehalten, dass Erträge und Einnahmen im Budget zu berücksichtigen sind, wenn sie genügend abgeklärt sind und erwartet werden kann, dass die entsprechenden Rechtsgrundlagen im Budgetjahr in Kraft treten werden.

Zu Artikel 23, Budgetierung bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget:

Bei Art. 23 und 24 handelt es sich um neue Regelungen für Verwaltungseinheiten mit Globalbudget. Beispielhaft können in diesem Zusammenhang die beiden spezialfinanzierten Bereiche Amt für Betrieb Nationalstrassen und Schwerverkehrszentrum (Ripshausen) genannt werden. Der Budgetkredit wird bei diesen Verwaltungseinheiten anders als bei Verwaltungseinheiten, die nicht nach dem Prinzip der Globalbudgetierung geführt werden, definiert. Es werden hier nicht die einzelnen Aufwand- und Ertragspositionen je als einzelne Budgetbeträge bewilligt, sondern es wird der Saldo der Aufwände und Erträge bzw. der Ausgaben und Einnahmen entweder für die Verwaltungseinheit insgesamt oder für ihre Leistungsgruppen oder ihre Leistungen im Einzelnen festgelegt.

Bei diesen Verwaltungseinheiten beschliesst der Regierungsrat den Leistungsauftrag und der Landrat erteilt mit dem Budget den Kredit dazu.

Durch den Leistungsauftrag und die Globalbudgetierung soll den Verwaltungseinheiten nach dem NPM/WoV-Prinzip mehr Entscheidungsfreiheit zugestanden werden. Um eine einheitliche statistische Darstellung zu erhalten, ist trotz Budgetierung mit Leistungsauftrag und Globalbudget ein statistischer Ausweis nach der vorgegebenen Artengliederung zu erstellen.

Zu Artikel 24, Überschreitung des Globalbudgets:

Bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget darf das Globalbudget nur überschritten werden, wenn die Überschreitung durch Rücklagenauflösung gedeckt werden kann. Diese Rücklagen müssen in früheren Geschäftsjahren gebildet worden sein. Andernfalls ist rechtzeitig ein Nachtragskreditbegehren zu stellen. Selbstverständlich kann die Verwaltungseinheit mit Leistungsauftrag und Globalbudget Mehrausgaben mit Mehreinnahmen decken, wobei allenfalls im Leistungsauftrag selbst die Rahmenbedingungen dafür festzulegen sind. Nicht sachgerecht wäre es beispielsweise, wenn ein Mehraufwand einer Verwaltungseinheit durch eine Erhöhung der Gebühren kompensiert würde.

Zu Artikel 25, Zuständigkeit:

Art. 25 entspricht dem bisherigen Art. 38 Abs. 1. Neu heisst die Kantonsrechnung Jahresrechnung.

Zu Artikel 26, Inhalt:

Art. 26 gibt sinngemäss den Inhalt der bisherigen Art. 17 und Art. 38 Abs. 2 wieder. Der Begriff Bestandesrechnung wird durch den Begriff Bilanz ersetzt. Die Laufende Rechnung heisst neu Erfolgsrechnung. Neu gegenüber HRM1 sind die Geldflussrechnung sowie die spezielle Erwähnung des Anhangs, dessen minimaler Inhalt in Art. 31 FHV umschrieben wird.

Für die Transparenz und die Sicherstellung der Steuerungsfunktion des Landrats ist es wichtig, dass Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung gleich dargestellt werden wie das Budget. Nur so ist es dem Landrat möglich, die Einhaltung der Kredite, die mit dem Budget bewilligt wurden, zu prüfen. Zusätzlich sind dem Landrat auch Vergleichszahlen des Vorjahres über die Bilanz, die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung vorzulegen.

Zu Artikel 27, Bilanz:

Art. 27 bildet die Haupteinteilung der Bilanz, der Aktiven und der Passiven ab. Die detaillierte Einteilung der Bilanz ergibt sich aus dem Kontenrahmen HRM2. Im Unterschied zu HRM1 wird die Passivseite in die beiden Hauptgruppen Fremd- und Eigenkapital gegliedert. Bestehende Spezialfinanzierungen und Fonds müssen bei Einführung von HRM2 nach den in Art. 62 Abs. 6 definierten Kriterien dem Eigenkapital oder Fremdkapital zugewiesen werden.

Zu Artikel 28, Erfolgsrechnung:

Die Erfolgsrechnung ist mehrstufig abzuschliessen. Auf der operativen ersten Stufe soll ein betriebswirtschaftlich sauberer Abschluss ausgewiesen werden, der mit anderen Gemeinwesen vergleichbar ist. Finanzpolitisch motivierte Buchungen sowie mit der eigentlichen Geschäftstätigkeit nicht zusammenhängende Vorfälle sind auf der zweiten Stufe zu erfassen. In Abs. 2 wird umschrieben, wann ein Aufwand und ein Ertrag als ausserordentlich gelten können. Einlagen in und Entnahmen aus Vorfinanzierungen (Vorfinanzierungen sind Bestandteil des Eigenkapitals) sowie zusätzliche Abschreibungen dürfen nur ausnahmsweise vorgenommen werden. Sie sind zudem zu budgetieren. Einlagen in Vorfinanzierungen sind nur für beschlossene Ausgaben zulässig. Selbstverständlich sind die Zielsetzungen in Bezug auf das Haushaltsgleichgewicht gemäss Art. 37 mit Einschluss der ausserordentlichen Positionen einzuhalten.

Zu Artikel 29, Investitionsrechnung:

Wie in Art. 28 für die Erfolgsrechnung wird hier die Einteilung der Investitionsrechnung beleuchtet. Als Beispiel für ausserordentliche Investitionsausgaben sind Ausgaben für mehrjäh-

rig nutzbare Sachmittel im Zusammenhang mit Naturereignissen oder anderen Notlagen denkbar. Als Beispiel für eine ausserordentliche Investitionseinnahme, ist ein unerwarteter Beitrag (Schenkung) eines Dritten an ein laufendes Investitionsvorhaben denkbar.

Zu Artikel 30, Geldflussrechnung:

Zwar enthielt bereits das HRM1 eine rudimentäre Geldflussrechnung. Diese war jedoch nicht so umfassend wie diejenige im HRM2. Die Geldflussrechnung ist wichtig, damit die Finanzierungstätigkeit und der Finanzierungsbedarf einzeln analysiert und kommuniziert werden können.

Zu Artikel 31, Anhang:

Im Anhang werden einerseits in den Buchstaben a und b materielle Aussagen über die Rechnungslegung und die Rechnungslegungsgrundsätze festgehalten. In den Buchstaben c bis g werden Detailausweise über Einzelheiten des Haushalts und anderer Beurteilungsfaktoren publiziert. Als Regelwerk für die Rechnungslegung gilt HRM2. Wird von HRM2, abgewichen, sind die Abweichungen aufzuzeigen. Dies ist auch dann notwendig, wenn die vorliegende kantonale FHV selbst andere Regelungen, als sie im HRM2 vorgesehen sind, festlegt. Bei den in Art. 31 Bst. b erwähnten Rechnungslegungsgrundsätzen handelt es sich um solche, die für die Bilanzwerte sowie die Abschreibungs-, Wertberichtigungs- und Abgrenzungsbetreffnisse massgebend sind.

Zu Artikel 32, Eigenkapitalnachweis:

Der Eigenkapitalnachweis ist gegenüber dem HRM1 eine Neuerung. Der Begriff des Eigenkapitals wird generell verbreitert. Das Eigenkapital setzt sich unter anderem aus den Positionen Verpflichtungen/Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen im Eigenkapital, Fonds im Eigenkapital, Rücklagen der Globalbudgetbereiche, Neubewertungsreserve Finanzvermögen, Übriges Eigenkapital, Bilanzüberschuss/Bilanzfehlbetrag zusammen (über die Verpflichtungen gegenüber Fonds im Finanzvermögen orientiert Art. 62 Abs. 6).

Zu Artikel 33, Rückstellungsspiegel:

Der separate Nachweis der Rückstellungen ist gegenüber HRM1 ebenfalls eine qualitative Verbesserung. Die Gründe für eine Bildung von Rückstellungen sind in Art. 62 Abs. 4 enthalten. Nicht mehr notwendige Rückstellungen sind erfolgswirksam aufzulösen. Der Begriff "Spiegel" entspricht der Begrifflichkeit von HRM2.

Zu Artikel 34: Beteiligungsspiegel:

Der Beteiligungsspiegel stellt eine qualitativ wichtige Neuerung des HRM2 dar. Bisher war über die Beteiligungen und ihre Risiken wenig Konkretes gefordert.

Zu Artikel 35, Gewährleistungsspiegel:

Im Gewährleistungsspiegel sind Tatbestände aufzuführen, aus denen sich in Zukunft eine finanzielle Belastung des Gemeinwesens ergeben kann. Die in Art. 35 Abs. 3 Bst. f erwähnten spezifischen zusätzlichen Angaben sind situationsbezogen zu gestalten.

Zu Artikel 36, Anlagespiegel:

Hauptaufgabe des Anlagespiegels ist der Nachweis der Werte der Anlagen, die in der Bilanz enthalten sind. Der Anlagespiegel wird nur in zusammengefasster Form, aufgeteilt auf verschiedene Kategorien von Anlagen, gezeigt. Der Anlagespiegel umfasst die Positionen des Finanz- wie auch des Verwaltungsvermögens. Details über die einzelnen Anlagen werden nicht im Anlagespiegel, sondern in der Anlagenbuchhaltung (Art. 71) behandelt.

Zu Artikel 37, Haushaltgleichgewicht und Finanzkennzahlen:

Der bisherige Art. 4 wird neu in den Art. 37 Abs. 1 übernommen. Demnach ist die Erfolgsrechnung über 6 Jahre auszugleichen. Zusätzlich werden die im regierungsrätlichen Finanzleitbild vom März 2007 definierten Zielsetzungen betreffend Selbstfinanzierung und Nettoschuld (identisch mit bisheriger Nettolast) übernommen. In Art. 37 Abs. 4 wird die Abschreibung eines Bilanzfehlbetrages definiert. Jährlich sind mindestens 20 Prozent vom Restbuchwert abzutragen. Diese Regelung führt gegenüber der heute gültigen 25%igen Abschreibung (Art. 19 Abs. 1 Buchstabe b FHV) zu tieferen Abschreibungsbeträgen. Die Definitionen der Kennzahlen von Art. 37 Abs. 2 und 3 lauten gemäss HRM2 wie folgt:

- a) Selbstfinanzierung: Die Selbstfinanzierung ist der Saldo der Erfolgsrechnung zuzüglich die Abschreibungen des Verwaltungsvermögens, die Abschreibungen von Investitionsbeiträgen, Zusätzliche Abschreibungen, Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen im Eigenkapital, Einlagen in das Eigenkapital abzüglich Auflösung von passivierten Investitionsbeiträgen, Aufwertungen von Verwaltungsvermögen, Entnahmen aus dem Eigenkapital.
- b) Selbstfinanzierungsgrad: Der Selbstfinanzierungsgrad ist die Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestition.
- c) Nettoschuld: Die Nettoschuld ist das Fremdkapital abzüglich das Finanzvermögen oder alternativ berechnet das Verwaltungsvermögen abzüglich das Eigenkapital. Die Kennzahl wird ohne Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien berechnet.

Zu Artikel 38, Allgemeines:

Einige wesentliche Eigenschaften, die für alle Kreditarten gelten, werden in Art. 38 klargestellt. Kredite müssen immer vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen eingeholt werden. Kredite sind zweckbestimmt. Sie dürfen nicht für einen anderen Zweck verwendet werden als denjenigen, für den sie bewilligt wurden. Wird ein Kredit nicht aufgebraucht, verfällt er grund-

sätzlich. Kredite sollen aufgrund sorgfältiger Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festgelegt werden.

Zu Artikel 39, Verpflichtungskredit:

Inhaltlich wie bisherige Art. 23 Absätze 1, 3 und Art. 24. Neu wird in Abs. 7 festgehalten, dass der Regierungsrat in der Regel zusammen mit der Projektgenehmigung über Teilkredite (Kreditfreigabe) eines Objekt- oder Rahmenkredites beschliesst. In Abs. 8 wird im Sinne eines effizienten Verwaltungshandelns die Bestimmung aufgenommen, dass für mehrjährige Ausgaben bis jährlich maximal 3'000 Franken kein Verpflichtungskredit erforderlich ist.

Zu Artikel 40, Bemessung:

Der Kredit sollte aufgrund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnungen bemessen werden. Mit fachmännischen Regeln sind allgemein gebräuchliche Methoden von Berufsständen oder anerkannten Vereinigungen gemeint. Eine wichtige Bestimmung ist die Teuerungsklausel, die verhindern soll, dass wegen teuerungsbedingter Mehrkosten ein Zusatzkredit beantragt werden muss. Bei Preisrückgängen soll sich der Kredit entsprechend vermindern.

Zu Artikel 41, Bewilligung des Brutto- oder Nettobetrags:

Wie bisher Art. 23 Abs. 5

Zu Artikel 42, Budgetierung:

Wie bisher Art. 23 Abs. 4

Zu Artikel 43, Verfall:

Wie bisher Art. 23 Abs. 6; Zusätzlich wird festgehalten, dass der Regierungsrat die Schlussabrechnung genehmigt.

Zu Artikel 44, Kreditübertretung:

Wie bisher Art. 26

Der bisherige Absatz 2 wurde gestrichen. Mit den neuen Bestimmungen von Art. 46 Absatz 1 und 2 sind kleinere Kreditübertretungen möglich.

Zu Artikel 45, Verpflichtungskreditkontrolle:

Für die Führung der Verpflichtungskreditkontrollen sind wie im bisherigen Art. 47 Abs. 1 die zuständigen Verwaltungseinheiten verantwortlich. Der bisherige Art. 23 Abs. 7 wird hier aufgeführt.

Zu Artikel 46, Zusatzkredit:

Inhaltlich wie bisheriger Art. 25. Neu ist, dass bei kleineren Überschreitungen auf den bürokratischen Aufwand eines Zusatzkredites verzichtet werden soll. Daher werden Zusatzkredite erst bei Überschreitungen über 10 Prozent jedoch im Minimum um über 10'000 Franken notwendig. Für Mehrausgaben von mehr als 100'000 Franken ist immer ein Zusatzkredit notwendig. Vorbehalten bleibt die Berücksichtigung der Teuerung gemäss Art. 40 Abs. 2.

Zu Artikel 47, Zahlungskredit:

Wie bisher Art. 27

Zu Artikel 48, Budgetkredit:

Wie bisher Art. 28. Neu kann für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget der Budgetkredit als Saldoposten pro Globalbudget (Globalkredit) gesprochen werden.

Zu Artikel 49, Sperrvermerk:

Wie bisher Art. 35 Abs. 5

Zu Artikel 50, Nachtragskredit:

Wie bisher Art. 29 und 36.

In Art. 50 Abs. 4 Buchstabe d wurde eine Bedingung, wenn Nachtragskredite nicht erforderlich sind, von 5'000 Franken auf 10'000 Franken erhöht. Buchstabe d und e ergeben folgendes:

Nachtragskredite sind insbesondere nicht notwendig, wenn sich die Kreditüberschreitungen im Verhältnis zum Budgetkredit in folgenden Bandbreiten bewegen:

Budgetkredit in Franken	maximale Kreditüberschreitung ohne Nachtragskredit
0 - 100'000	bis 10'000 Franken
100'000 - 500'000	bis 10%
500'000 und mehr	bis max. 50'000 Franken

Zu Artikel 51, Kreditüberschreitung:

Wie bisher Art. 31. Zusätzlich wird Abs. 2 eingeführt. Dieser hält fest, dass Kreditüberschreitungen zulässig sind, für Aufwände und Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen, sowie bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget durch Auflösung früher gebildeter Rücklagen.

Zu Artikel 52, Vorschusskredit:

Wie bisherige Art. 30 und 37

Zu Artikel 53, Verfall:

Nicht beanspruchte Budget-, Vorschuss- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres.

Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget können Rücklagen bilden. Einerseits wenn Globalkredite wegen projektbedingter Verzögerungen nicht oder nicht vollständig beansprucht werden, können diese nicht beanspruchten Beträge im Sinne einer Kreditübertragung in eine Rücklage eingelegt werden. Dies sind zweckgebundene Rücklagen, welche zur Fortführung des Vorhabens dienen. Andererseits können auch Rücklagen gebildet werden, wenn unter Einhaltung der festgelegten Leistungsziele durch Erbringung zusätzlicher nicht budgetierter Erträge oder durch Unterschreitung des budgetierten Aufwandes eine Nettoverbesserung erzielt wurde. Dies sind Rücklagen, über welche die Verwaltungseinheit selbständig entscheiden darf. Dadurch entsteht ein Anreiz für diese Verwaltungseinheiten, das Kosten-Nutzungs-Verhältnis bei ihrer Aufgabenerfüllung zu verbessern. Solche Rücklagen dienen unter anderem auch zur Deckung künftiger Kreditüberschreitungen (Art. 51 Abs. 2).

Zu Artikel 54, Kreditvorlage:

Abs. 1 regelt wie bisher in Art. 42 Abs. 4, dass der Landrat über mittelbar gebundene Ausgaben, der Regierungsrat über die unmittelbar und tatsächlich gebundenen Ausgaben entscheidet.

Der neue Grundsatz in Abs. 2 besagt, dass neue Ausgaben und mittelbar gebundene Ausgaben dem Landrat mit einer besonderen Vorlage zu unterbreiten sind, sofern die Verordnung nichts anderes bestimmt. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz folgen in Art. 55.

Zu Artikel 55, Ausnahme:

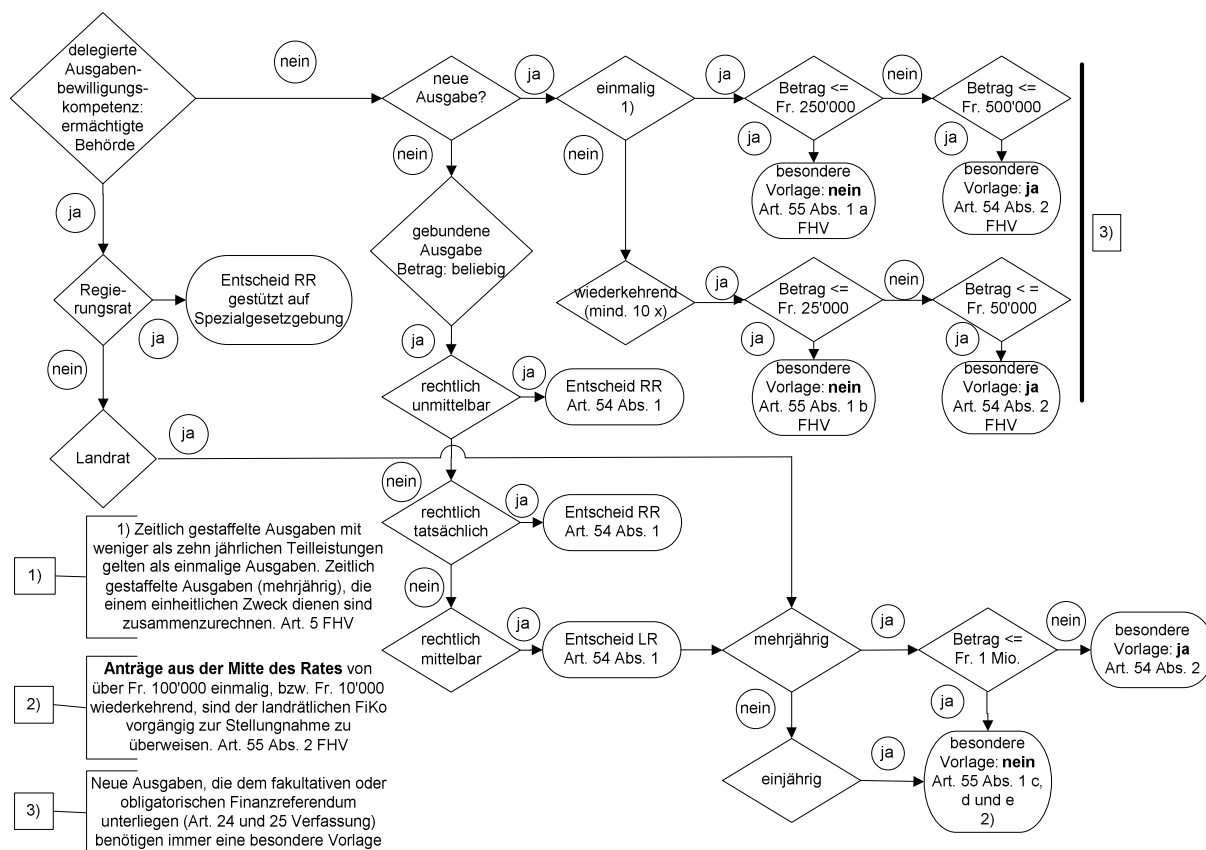
Bisher in Art. 32 geregelt.

Abs. 1 listet die Ausnahmen auf, für welche keine besondere Vorlage an den Landrat notwendig ist. Neu wird in Buchstabe c präzisiert, dass für einjährige mittelbar gebundene Ausgaben keine besondere Vorlage notwendig ist. Das gleiche gilt gemäss Buchstabe d für mehrjährige mittelbar gebundene Ausgaben bis maximal eine Million Franken. Für mehrjährige mittelbar gebundene Ausgaben, die eine Million Franken übersteigen, ist gestützt auf Art. 54 Absatz 2 eine besondere Vorlage notwendig.

In Buchstabe d wird neu die Kreditvorlage für delegierte Ausgaben festgehalten.

Die Kompetenzzuordnung und Kreditvorlage kann folgendem Entscheidungsbaum entnommen werden:

Abbildung 3: Entscheidungsbaum Kreditvorlage*



* Für mehrjährige Ausgaben bis jährlich maximal 3'000 Franken ist kein Verpflichtungskredit erforderlich (Art. 39 Abs. 8 FHV)

Zu Artikel 56, Ausgabenkompetenz des Regierungsrates:

Bisher in Art. 34 geregelt. Die maximale jährliche Summe wurde von Fr. 250'000 um Fr. 50'000 auf Fr. 300'000 erhöht.

Zu Artikel 57, Spezialfinanzierungen:

Entspricht sinngemäss bisherigem Art. 13.

Spezialfinanzierungen sind eine Errungenschaft des HRM1. Sie haben sich grundsätzlich bewährt. Es gelten allerdings die in Art. 57 Abs. 1 gemachten Restriktionen (gesetzliche Grundlage, keine Zweckbindung von Hauptsteuern). Spezialfinanzierungen sind zu bilanzieren, und der Geschäftsverkehr in Spezialfinanzierungen ist über die Erfolgsrechnung sowie die Investitionsrechnung zu verbuchen. Dies entspricht dem Prinzip der Vollständigkeit des Budgets (Art. 21 Bst. c FHV). Der in Art. 57 Abs. 3 festgehaltene Grundsatz der Vollkostenrechnung für die Spezialfinanzierung soll in der Regel eingehalten werden. Dazu gehört auch die Verzinsung von Vorschüssen oder von Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen. Konkret sollte die entsprechende Detailregelung im Spezialgesetz umschrieben werden.

Zu Artikel 58, Fonds:

Bisher in Art. 14 geregelt. Absätze 2 und 3 des bisherigen Art. 14 werden gestrichen. Die Verzinsung kann im Grunderlass zum Fonds geregelt sein.

Zu Artikel 59, Zweck:

Der in IPSAS geltende Grundsatz der True and Fair View kann durch verschiedene Freiheiten in HRM2 (Möglichkeit von zusätzlichen Abschreibungen etc.) nicht vollständig erreicht werden. Als allgemeine Zielsetzung ist dennoch eine Rechnungslegung anzustreben, die ein Bild des Finanzhaushalts zeigt, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst entspricht.

Zu Artikel 60, Rechnungslegungsstandards:

Als Rechnungslegungsstandard soll HRM2 gelten.

Zu Artikel 61, Grundsätze:

Hier werden die wichtigsten Grundsätze der Rechnungslegung festgehalten und definiert. Für Erläuterungen siehe Fachempfehlung Nr. 02.

Zu Artikel 62, Bilanzierung:

Hier finden sich die grundlegenden Bilanzierungsvorschriften, d.h. es wird geregelt, wann Vermögenswerte, Verpflichtungen und Rückstellungen überhaupt zu bilanzieren sind. Nicht explizit geregelt sind Zusicherungen des Kantons an andere Gemeinwesen oder Dritte. Es handelt sich hierbei in aller Regel um Subventionen. Diese stellen reine Transferleistungen dar. Bei diesen Finanzvorfällen fehlt das Merkmal von Leistung und direkter Gegenleistung. Massgebend für die periodengerechte Zuordnung ist hier der Zeitpunkt, in dem die Leistungsverpflichtung rechtsverbindlich entsteht oder der Betrag gemäss Subventionsverfügung geschuldet ist. Die bisherige Verbuchungspraxis in Bezug auf Zusicherungen wird beibehalten, indem die Verbuchung erfolgt, wenn der Betrag gemäss Subventionsverfügung ausbezahlt ist. Die beschlossenen aber noch nicht geschuldeten Zusicherungen werden im Anhang ausgewiesen.

Zu Artikel 63, Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens:

Hier finden sich die Vorschriften, die festlegen, mit welchem Wert das Fremdkapital und das Finanzvermögen in der Bilanz zu berücksichtigen sind. Das Fremdkapital wird zum Nominalwert bewertet. Obligationen sind zum Beispiel bei einer Veränderung des Marktwertes wegen Zinssatzänderungen nicht etwa neu zu bewerten. Für das Finanzvermögen gilt grundsätzlich bei erstmaliger Bilanzierung das Prinzip des Anschaffungswertes. Das Finanzvermögen ist periodisch, d.h. alle 3 bis 5 Jahre neu zu bewerten, wobei dann der Verkehrswert massgebend ist.

Dauerhafte Wertminderungen im Finanzvermögen sind sofort mit einer Buchung zu berichtigen.

Zu Artikel 64, Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens:

Ersetzt bisherigen Art. 19.

Auch beim Verwaltungsvermögen gilt das Prinzip der Bewertung zu Anschaffungswerten. Unterliegen die Anlagen des Verwaltungsvermögens durch Nutzung einem Wertverzehr, so sind sie nach der angenommenen Nutzungsdauer abzuschreiben. Die Finanzdirektion legt in einer Weisung die Nutzungsdauer und somit die Abschreibungssätze von Sachgütern sowie von Investitionsbeiträgen fest. In Abweichung zur bestehenden Regelung von Art. 19 FHV sind keine degressiven Abschreibungen (Abschreibung vom Restwert) und keine zusätzlichen Abschreibungen mehr möglich. Mit dieser bewussten Einschränkung des finanzpolitischen Gestaltungsspielraums soll dem Oberziel der Rechnungslegung gemäss Art. 59 ein höheres Gewicht beigemessen werden. Investitionsbeiträge ohne Rückforderungsrecht werden neu im entsprechenden Kalenderjahr vollumfänglich abgeschrieben.

Zu Artikel 65; Konsolidierungskreis:

Die Regelung des Konsolidierungskreises ist gegenüber dem HRM1 eine wesentliche Neuerung. Der Mindestkonsolidierungskreis umfasst jene Einheiten, die in Art. 2 Abs. 1 unter dem Geltungsbereich der FHV aufgeführt sind. Diese Institutionen sind voll zu konsolidieren, falls die buchhalterischen Werte dieser Institutionen nicht ohnehin in der Jahresrechnung integriert sind. Für den in Art. 65 Abs. 2 erwähnten weiteren Konsolidierungskreis wird auf eine Konsolidierung verzichtet. Es findet ein Ausweis im Beteiligungs- oder Gewährleistungsspiegel statt.

Zu Artikel 66, Konsolidierungsmethode:

In Art. 66 ist die Konsolidierungsmethode geregelt.

Zu Artikel 67, Allgemeines:

In Art. 67 wird der Begriff des Controlling im modernen Sinn definiert. Das Controlling ist eine finanzielle Führungsaufgabe und ist von der Finanzkontrolle zu unterscheiden. Die Finanzkontrolle wird in den Art. 83 ff geregelt.

Zu Artikel 68, Bereiche:

In Art. 68 Abs. 1 sind die Bereiche erwähnt, über die sich das Controlling erstrecken sollte. Alle vier erwähnten Bereiche sind gleich wichtig, und es sollte angestrebt werden, dieses umfassende Controlling einzusetzen. Naturgemäss soll das Controlling angemessen sein, das heisst, Kosten und Nutzen sollten im Einklang stehen.

Zu Artikel 69, Grundsätze:

Die Grundsätze der Buchführung sind die Vollständigkeit, die Richtigkeit, die Rechtzeitigkeit und die Nachprüfbarkeit. Vollständigkeit im Zusammenhang mit der Buchführung bedeutet, dass die Finanzvorfälle und die Buchungstatbestände lückenlos und periodengerecht erfasst werden. Von einer direkten Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnliches ist abzusehen. Das heisst, die Verbuchung ist brutto über die Erfolgsrechnung vorzunehmen. Richtigkeit bedeutet, dass die Buchungen den Tatsachen entsprechen sollen und weisungsgemäss vorzunehmen sind. Der Grundsatz der Rechtzeitigkeit bedeutet, dass die Informationen über finanzielle Vorgänge unmittelbar (täglich, evtl. wöchentlich) festgehalten werden sollten und nicht zu einem späteren Zeitpunkt, wo vielleicht der Vorgang nicht mehr einfach nachzuvollziehen ist. Ferner sind die Vorgänge chronologisch festzuhalten. Im Sinne der Rechtzeitigkeit sind Geschäftsvorfälle zu dem Zeitpunkt zu verbuchen, zu dem sie eintreten. Nachprüfbarkeit bedeutet, dass die finanziellen Vorgänge schriftlich oder elektronisch festgehalten werden sollen, so dass sie für Aussenstehende überprüfbar sind. Alle finanziellen Vorgänge sollen mit Belegen beweisbar sein.

Zu Artikel 70, Aufbewahrung der Belege:

Der Aufbewahrung der Belege kommt für eine ordnungsgemässe Buchführung eine besondere Bedeutung zu. Es ist eine physische oder elektronische Belegaufbewahrung möglich. Ohne Belege sind die finanziellen Vorgänge nicht nachprüfbar. Die Verwaltungseinheiten bewahren die Belege zusammen mit der Buchhaltung grundsätzlich während 10 Jahren auf. Falls deren Umsätze der Mehrwertsteuer unterliegen, sollten die Geschäftsunterlagen im Zusammenhang mit unbeweglichen Gegenständen während 20 Jahren aufbewahrt werden (eventuell verkürzt sich diese Frist mit der vorgesehenen Revision der Mehrwertsteuergesetzgebung).

Zu Artikel 71, Anlagenbuchhaltung:

Für Erläuterungen zur Anlagenbuchhaltung siehe Fachempfehlung Nr. 12 in der Beilage FDK. Unter Zusatzdaten werden Inventardaten, Stammdaten, usw. erfasst.

Zu Artikel 72, Inventar:

Die Verwaltungseinheiten sollen Inventare führen. Es gibt zwei Arten von Inventaren: die Wertinventare und die Sachinventare. Die Wertinventare enthalten alle aktivierten Anlagen, Vorräte und Lagerbestände. Die Sachinventare enthalten alle nicht aktivierten Anlagen, Vorräte und Lagerbestände. Per Bilanzstichtag ist eine physische Bestandesaufnahme zur Kontrolle des Inventars zu erstellen. Fehlenden Objekten ist nachzugehen.

Zu Artikel 73, Buchführung der Verwaltungseinheiten:

Die Verwaltungseinheiten sind selbst für die Ordnungsmässigkeit ihrer Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Die Finanzdirektion erlässt dazu Weisungen, die sicherstellen, dass die Buchführung auf Verwaltungsebene gesetzmässig, einheitlich, fachgerecht und den aktuellen Bedürfnissen entsprechend ist.

Zu Artikel 74, Kosten- und Leistungsrechnung:

Die Verwaltungseinheiten sollen wo sinnvoll eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) führen. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist die KLR obligatorisch. Ausführlichere Regelungen zur Erstellung von Kosten- und Leistungsrechnungen können dem FDK-Handbuch „Harmonisierte Kosten- und Leistungsrechnung für Kantone und Gemeinden“ entnommen werden. Die Finanzdirektion erlässt dazu Weisungen.

Zu Artikel 75, Interne Verrechnungen:

Entspricht sinngemäss dem bisherigen Art. 21.

Zu Artikel 76, Risiko-Minimierung:

Der Regierungsrat ist grundsätzlich für die interne Kontrolle zuständig. Der internen Kontrolle kommt im Sinne des umfassenden Risk-Managements eine hohe Bedeutung zu. Sie dient der Strategie des bestmöglichen Vermögensschutzes. Es ist die Aufgabe des Risk-Managements:

- das Vermögen zu schützen
- die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen
- Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungslegung aufzudecken und zu verhindern
- die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung zu gewährleisten
- die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

Bei der Definition der Massnahmen sollten die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis berücksichtigt werden. Risiken, welche die Finanzlage betreffen, können externe Risiken sein, wie Gefahrengebiete, verschlechterte Wirtschaftslage usw. oder interne Risiken, wie fehlerhafte Buchführung, Unterschlagungen, eine prekäre Liquiditätsslage oder Eventualverbindlichkeiten.

Zu Artikel 77, Internes Kontrollsystem:

Im Einzelnen umfasst ein internes Kontrollsystem sowohl regulatorische (z.B. Erlass von Weisungen und Reglementen), organisatorische (z.B. Ernennung zuständiger Personen) und technische Massnahmen (z.B. Installation und Aktualisierung eines elektronischen Buchhal-

tungssystemen). Diese Massnahmen sind nach Rücksprache mit der Finanzkontrolle über entsprechende Weisungen umzusetzen. Die Leitungen der einzelnen Verwaltungseinheiten sind in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems.

Zu Artikel 78, Publikation eines Finanzstatistischen Ausweises:

Im Sinne einer Harmonisierung sollte der finanzstatistische Ausweis auf die Vorgaben der eidgenössischen Finanzstatistik abgestimmt und zwischen Kantonen sowie zwischen Gemeinden vergleichbar sein.

Zu Artikel 79, Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzverwaltung:

Die Kooperation mit der eidgenössischen Finanzverwaltung im Bereich Finanzstatistik ist notwendig, damit die Vorgaben des Bundesrechts und internationaler Organisationen eingehalten werden können. Die eidgenössische Finanzverwaltung wird den Kantonen und Gemeinden Vorgaben für die Erfassung der finanzstatistischen Daten zur Verfügung stellen.

Zu Artikel 80, Regierungsrat:

Entspricht sinngemäss dem bestehenden Art. 45.

Zu Artikel 81, Finanzdirektion:

Entspricht sinngemäss dem bestehenden Art. 46. Während dem Regierungsrat in Art. 80 FHV die wichtigen strategischen Aufgaben obliegen, ist die Finanzdirektion für die operative Ebene zuständig. Insbesondere muss die Finanzdirektion mit Weisungen usw. sicherstellen, dass die Qualität des Rechnungswesens den Anforderungen dauerhaft und flächendeckend standhält.

Zu Artikel 82, Verwaltungseinheiten:

Die Verwaltungseinheiten sind für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte sowie für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten verantwortlich. Die Verwaltungseinheiten dürfen im Rahmen der bewilligten Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Sie haben auf ihrer Stufe die notwendigen Kontrollen zu führen, damit die Vorgaben übergeordneter Stellen oder der Gesetzgebung eingehalten werden.

Zu Artikel 83 bis 87, Finanzkontrolle:

Die Bestimmungen in Art. 83 bis 87 entsprechen den Bestimmungen der geltenden FHV in Art. 48 bis 52. In Art. 84 Abs. 1 wird für den Kontrollbereich auf die Verwaltungseinheiten gemäss Art. 2 Abs. 3 verwiesen.

Zu Artikel 88, Neubewertung der Bilanz:

Der Übergang vom HRM1 zum HRM2 ist aufwändig und anspruchsvoll. Es sei z.B. auf die Neubewertung gewisser Bilanzpositionen, die Beschaffung und die Erstellung der Anhänge sowie auf weitere Anpassungen verwiesen. Anlässlich der Umstellung muss nur eine Neubewertung des Finanzvermögens vorgenommen werden. Die Bewertungskorrekturen werden über das entsprechende Anlagekonto und das Konto Neubewertungsreserve Finanzvermögen (Eigenkapital) gebucht. Das Verwaltungsvermögen hingegen wird mit den bisherigen Buchwerten in die Eingangsbilanz übernommen. Zum Vorgehen beim Übergang zum HRM2 siehe Fachempfehlung Nr. 19.

Zu Artikel 89, Änderungen von HRM2:

Dem Regierungsrat wird die Kompetenz zugewiesen diese Verordnung an Änderungen des HRM2 anzupassen, sofern es sich dabei um geringfügige Änderungen der Verordnung handelt.

Zu Artikel 90, Änderungen bisherigen Rechts:

In der Personalverordnung (RB 2.4211) soll neu festgehalten werden, dass die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle vom Landrat gewählt wird. Damit wird die Unabhängigkeit dieser Position unterstrichen.

Zu Artikel 91, Aufhebung bisherigen Rechts:

Da es sich vorliegend um eine Totalrevision handelt, wird die FHV vom 14. Dezember 1994 aufgehoben.

Zu Artikel 92, Referendum und Inkrafttreten:

Das Inkrafttreten ist auf den 01.01.2012 vorgesehen. Die Budgetierung 2012, die Finanzplanung 2013 bis 2015 und die Rechnung 2012 sollen voraussichtlich nach neuer FHV erfolgen.

Beilagen

1. Synopse
2. Fachempfehlungen Nr. 1 bis 20
3. Grobgliederung Kontenplan