



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.1273.01

FD/P111273
Basel, 21. September 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 20. September 2011

Ratschlag und Bericht

betreffend

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz)

Totalrevision zur Umsetzung von HRM2 in Anbindung an IPSAS

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	4
2. Ausgangslage	4
3. Schwerpunkte der Totalrevision	5
3.1 Überblick	5
3.2 Umsetzung HRM2 mittels Anbindung an IPSAS	5
3.2.1 Optionen in der Umsetzung von HRM2	5
3.2.2 IPSAS	5
3.2.3 Unterschiede zwischen IPSAS und HRM2	6
3.2.4 Berücksichtigung der IPSAS im Kanton Basel-Stadt	7
3.2.5 Hauptelemente der neuen Rechnungslegung	7
3.2.6 Abweichungen von IPSAS	9
3.2.7 Auswirkungen	9
3.3 Einführung einer konsolidierten Rechnung	11
3.3.1 Zielsetzungen	11
3.3.2 Modell	11
3.3.3 Anforderungen an die konsolidierten Einheiten	12
3.3.4 Vergleich mit den Vorgaben von IPSAS	12
3.4 Neue Gliederung des Gesetzes	12
3.5 Weiterentwicklung des Finanzhaushaltsrechts	13
3.5.1 Budgetkredit und Ausgabenbewilligung	14
3.5.2 Wiederkehrende neue Ausgaben	15
3.5.3 Definition Budgetkredit	17
3.5.4 Betriebliches Ergebnis neu als zentrale Steuerungsgrösse	17
3.5.5 Kreditübertragung neu Kompetenz des Regierungsrates	19
3.5.6 Weitere neue Themenbereiche	19
3.6 Straffung des Gesetzes	19
4. Finanzielle Auswirkungen	21
4.1 Auswirkungen durch neue Bewertungsmethoden	21
4.2 Projekt- und Betriebskosten	21
5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen	22
I. Allgemeine Bestimmungen	22
§ 1 Gegenstand	22
§ 2 Geltungsbereich	22
§ 3 Grundsätze der Haushaltsführung	22
§ 4 Generelle Aufgabenüberprüfung	22
§ 5 Haushaltgleichgewicht	23
§ 6 Notwendigkeit und Tragbarkeit, Dringlichkeit	24
§ 7 Wirtschaftlichkeit	25
§ 8 Vorprüfungen von Vorlagen auf finanzielle Auswirkungen	25
§ 9 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabteilung	26
II. Steuerung des Finanzhaushalts	26
§ 10 Finanzplan	26
§ 11 Budget	27
§ 12 Budgetkredit	28
§ 13 Globalkredite	29
§ 14 Budgetgenehmigung	29
§ 15 Kreditüberschreitung	30
§ 16 Nachtragskredit	31

§ 17 Dringlicher Nachtragskredit	32
§ 18 Kreditübertragungen	32
§ 19 Rücklagen	33
§ 20 Jahresbericht	34
§ 21 Interne Verrechnungen	34
§ 22 Kosten- und Leistungsrechnung	35
§ 23 Risikobeurteilung	35
III. Ausgaben	36
§ 24 Begriff	36
§ 25 Voraussetzungen	36
§ 26 Ausgabenbewilligung	37
§ 27 Rahmenausgabenbewilligung	37
§ 28 Fondsbelastungen	38
§ 29 Neue und gebundene Ausgaben	38
§ 30 Ausgabenreferendum	39
§ 31 Ausgabenbericht/Ratschlag	40
§ 32 Ausgabenbewilligung des Regierungsrates	40
IV. IV. Rechnungslegung	41
§ 33 Zweck	41
§ 34 Grundsätze	41
§ 35 Anwendbare Normen	42
§ 36 Elemente der Jahresrechnung	43
§ 37 Erfolgsrechnung	43
§ 38 Investitionsrechnung	44
§ 39 Geldflussrechnung	44
§ 40 Bilanz	45
§ 41 Eigenkapitalnachweis	45
§ 42 Anhang	45
§ 43 Fonds	46
§ 44 Bilanzierungsgrundsätze	46
§ 45 Bewertungsgrundsätze	47
§ 46 Abschreibungen und Wertminderungen	48
§ 47 Konsolidierungskreis	48
§ 48 Elemente der konsolidierten Rechnung	49
§ 49 Erstellung	50
V. Zuständigkeiten und besondere Kompetenzen	50
§ 50 Kompetenzen für direkt dem Grossen Rat unterstellte Behörden und Abteilungen	50
§ 51 Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens	51
§ 52 Verkauf und Entwidmung von Verwaltungsvermögen	52
§ 53 Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen	52
§ 54 Programmvereinbarungen mit dem Bund	52
§ 55 Prozessführung	53
§ 56 Zentrales Forderungsinkasso	54
§ 57 Interessenkollisionen	54
VI. Schlussbestimmungen	55
§ 58 Ausführungsbestimmungen	55
§ 59 Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts	55
§ 60 Übergangsbestimmung	56
§ 61 Publikation und Wirksamkeit	57

1. Begehren

Mit dem vorliegenden Ratschlag legen wir Ihnen einen Entwurf für die Totalrevision des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vor. Diese Totalrevision ist notwendig, um die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) für ein „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2“ im Kanton Basel-Stadt umzusetzen.

2. Ausgangslage

Mit dem Ziel einer möglichst harmonisierten Rechnungslegung in allen Kantonen und Gemeinden hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) im Januar 2008 das Handbuch „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2“ verabschiedet. Bei der Ausarbeitung orientierte sich die FDK unter anderem an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), hat jedoch verschiedene Erleichterungen vorgesehen. Das Handbuch ersetzt die Fachempfehlungen der FDK aus dem Jahr 1981 (HRM1) und enthält 20 Fachempfehlungen zur öffentlichen Rechnungslegung sowie einen Kontenrahmen. Die FDK empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die vorliegende Fachempfehlung innerhalb von zehn Jahren umzusetzen. In beinahe allen Kantonen wurden die Arbeiten zur Umstellung von HRM1 auf HRM2 aufgenommen oder sind bereits abgeschlossen.

Die Umstellung der Rechnungslegung auf eine qualitativ gute Umsetzung von HRM2 stellt hohe Anforderungen. Die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen, die Ausarbeitung der Rechnungslegungsgrundsätze sowie die Umbewertung der Bilanzpositionen sind fachlich anspruchsvoll. Die Umstellung der Informatik ist wegen der stark integrierten Systeme komplex. Viele mit Informatik unterstützte Geschäftsprozesse müssen aufgrund der notwendigen Umstellung des Kontenplans angepasst werden.

Die Einführung von HRM2 ist auf den 1.1.2013 geplant. Über die Veränderungen in der Rechnungslegung wird dem Grossen Rat im Herbst 2012 zusammen mit dem ersten Budget nach neuen Grundsätzen (Budget 2013) detailliert Bericht erstattet. Im gleichen Dokument werden dem Grossen Rat auch die Veränderungen im Rechnungswesen durch die Ausgliederung der Spitäler in öffentlich-rechtliche Anstalten per 1.1.2012 erläutert.

Aufgrund der relativ technischen Materie und in Absprache mit der Finanzkommission des Grossen Rates hat der Regierungsrat beschlossen, auf eine Vernehmlassung zu verzichten.

3. Schwerpunkte der Totalrevision

3.1 Überblick

Mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes wird

- das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) umgesetzt und gleichzeitig eine Anbindung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) vorgenommen (Kapitel 3.2),
- die konsolidierte Rechnung eingeführt (Kapitel 3.3),
- eine neue Gliederung des Gesetzes vorgenommen (Kapitel 3.4),
- eine zweckmässige Weiterentwicklung des Finanzhaushaltsgesetzes vorgenommen (Kapitel 3.5.) und
- eine Straffung von ausgewählten bisherigen Bestimmungen vorgenommen (Kapitel 3.6)

3.2 Umsetzung HRM2 mittels Anbindung an IPSAS

3.2.1 Optionen in der Umsetzung von HRM2

Die Rechnungslegung von öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz erfährt derzeit einen beispiellosen Wandel. Nahezu alle Kantone haben Umsetzungsprojekte gestartet oder bereits abgeschlossen. Auch auf Stufe Gemeinden laufen zahlreiche Abklärungen. Die Ausprägungen der Projekte sind allerdings sehr unterschiedlich.

HRM2 sieht für die Umsetzung der einzelnen Fachthemen zahlreiche Optionen vor, die sich in der damit zu erreichenden Qualität der Rechnungslegung unterscheiden. Beispielsweise dürfen nach HRM2 finanzpolitisch motivierte Abschreibungen vorgenommen werden, die über jene einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise hinausgehen.

Ein Kanton muss sich daher im Rahmen von HRM2 positionieren: Welche Qualität der Rechnungslegung ist erwünscht? Welche Transparenz ist von den Anspruchsgruppen gefordert?

In der Umsetzung der Grundsätze von HRM2 sollte darauf geachtet werden, dass ein konsistentes Set an Regelungen geschaffen wird. Verschiedene Kantone (Bern, Genf, Luzern und Zürich) haben deshalb die Rechnungslegung nach dem internationalen Standard IPSAS ausgerichtet. Dies gewährleistet für die Umsetzung von HRM2 eine klare Zielvorgabe, damit eine insgesamt transparente Rechnungslegung sichergestellt ist.

3.2.2 IPSAS

Die IPSAS stellen den bisher umfassendsten Ansatz dar, die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor international zu regeln und zu harmonisieren. Sie werden vom international besetzten IPSAS Board herausgegeben, dem derzeit der Schweizer Prof. Andreas Bergmann vorsitzt.

Die IPSAS sind als Regelwerk konzipiert. Darunter wird eine Gesamtheit von einzelnen Rechnungslegungsstandards verstanden, die eine sinnvolle und abgeschlossene Einheit ergeben (weitere Beispiele solcher Regelwerke sind die International Financial Reporting Standards IFRS oder die schweizerischen Swiss GAAP FER). Vorgegeben sind nicht einzelne Detailregelungen, sondern Prinzipien, wie ein bestimmter Tatbestand für die Zwecke der Rechnungslegung zu behandeln ist. Man spricht deshalb von einem prinzipienbasierten Standard. In der Umsetzung von IPSAS müssen deshalb die Grundsätze für die Anwendung im Kanton Basel-Stadt konkretisiert werden.

Derzeit bestehen 31 IPSAS-Standards (Stand Ausgabe 2010). Sie definieren alle wesentlichen Themen der Rechnungslegung für die öffentliche Hand, wie z. B.

- Inhalte und Gliederung der Rechnung (IPSAS 1),
- Behandlung von Beteiligungen (IPSAS 6 – 8),
- Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung von Sachanlagen (IPSAS 16 und 17),
- Vorgaben zu Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten (IPSAS 19),
- Behandlung von Steuererträgen und Transfers (IPSAS 23),
- Vergleichbarkeit von Budget und Rechnung (IPSAS 24),
- Grundsätze zu Pensionsverpflichtungen (IPSAS 25) oder
- die Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung von Finanzinstrumenten (IPSAS 28-30).

Damit der Anspruch einer zeitgerechten und transparenten Rechnungslegung erfüllt werden kann, unterliegt ein Regelwerk wie IPSAS einer ständigen Weiterentwicklung. Allerdings wird sich die Anzahl an neuen Standards bei IPSAS in Grenzen halten, weil heute zu allen wesentlichen Fragestellungen Vorgaben bestehen. Es ist jedoch ein Bestreben des IPSAS Boards, die Unterschiede zwischen IFRS und IPSAS nicht zu gross werden zu lassen. Somit werden auch in Zukunft Anpassungen von bestehenden IPSAS vorkommen. Zudem ist ein Rahmenkonzept in Erarbeitung, welches je nach Inhalten auch Auswirkungen auf die bisherigen Standards haben wird.

Vor einer Änderung eines Standards oder einer Publikation eines neuen Standards findet jeweils ein ausführliches und transparentes Vernehmlassungsverfahren in mehreren Schritten statt. Bis zur Inkraftsetzung sind zudem stets grosszügige Übergangsfristen vorgesehen.

Weitere Informationen zu IPSAS sind im Internet unter www.ifac.org/PublicSector verfügbar.

3.2.3 Unterschiede zwischen IPSAS und HRM2

Im Sinne einer kurzen Übersicht sind nachfolgend die grundlegenden Unterschiede zwischen IPSAS und HRM2 aufgeführt:

- Im HRM2 sind finanzpolitisch motivierte Abschreibungen weiterhin möglich (neu jedoch als ausserordentlicher Aufwand zu verbuchen). Daraus entstehen stille Absichtsréserven, welche gemäss IPSAS nicht erlaubt sind.
- Bei einem Wechsel von HRM1 auf HRM2 kann auf eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens verzichtet werden. IPSAS verlangt zwingend die Neubewertung („Restatement“) sämtlicher Bilanzpositionen.
- IPSAS verlangt eine Konsolidierung sämtlicher beherrschter Einheiten. HRM2 lässt grosse Spielräume bezüglich konsolidierter Rechnung zu.
- IPSAS verlangt Rückstellungen für allfällige nicht gedeckte Verpflichtungen für die berufliche Vorsorge. HRM2 verzichtet aufgrund der Spezialsituation bei der Ausfinanzierung von öffentlichen Pensionskassen der Schweiz auf explizite Empfehlungen zu diesem Thema.
- Das Prinzip der Periodengerechtigkeit nach IPSAS verlangt eine Abgrenzung der Steuererträge. In Abweichung hierzu können die Steuern gemäss HRM2 auch nach dem Soll-Prinzip verbucht werden (fakturierte Steuern).
- Generell kann HRM2 aufgrund seines Empfehlungscharakters und der teilweise fehlenden Detailbestimmungen nicht als Rechnungslegungsstandard im engeren Sinne betrachtet werden.

3.2.4 Berücksichtigung der IPSAS im Kanton Basel-Stadt

Weil in der Einführung von HRM2 verschiedene Varianten zulässig sind, kann die Berücksichtigung von IPSAS in einem HRM2-Umsetzungsprojekt in drei grundlegenden Umsetzungsvarianten erfolgen:

- Vollständige Anwendung von IPSAS,
- Anbindung an IPSAS (mehrheitliche Anwendung mit Offenlegung der Abweichungen) oder
- Anlehnung an IPSAS (Inspiration bei IPSAS in gewissen Themen).

Eine vollständige Anwendung der IPSAS hat sich in der Schweiz bisher nicht durchgesetzt und scheint mit den heutigen Rahmenbedingungen als nicht unbedingt erstrebenswert für öffentliche Haushalte. Eine Anlehnung an IPSAS hingegen würde nur einen beschränkten Zusatznutzen in ausgewählten Bereichen bringen, weil der Bezug zu IPSAS nicht transparent offen gelegt ist.

Der Regierungsrat hat sich deshalb für die Umsetzungsvariante HRM2 mittels Anbindung an IPSAS entschieden. Damit ist auch eine gewisse Flexibilität gegenüber Veränderungen des Standards gewährleistet.

Mit der Anbindung an IPSAS dienen dessen Standards als verbindliche Grundlage für die Erarbeitung des Handbuches über die Rechnungslegung im Kanton Basel-Stadt. Werden wesentliche Abweichungen zu IPSAS eingegangen, sind diese in der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz sowie im Anhang der Jahresrechnung offen zu legen. Der Regierungsrat beabsichtigt derzeit insbesondere bei der zeitlichen Abgrenzung der Steuererträge, bei der Berechnung der Vorsorgeverpflichtungen und in der Konsolidierung Abweichungen zu IPSAS einzugehen (siehe Kapitel 3.2.6).

3.2.5 Hauptelemente der neuen Rechnungslegung

Die Umsetzung von HRM2 mittels Anbindung an IPSAS kann wie folgt zusammengefasst werden. Für das neue FHG wurden diese Eckwerte explizit aufgenommen.

a) Zielsetzung

Ziel von IPSAS ist es, «die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage so darzustellen, dass sie den tatsächlichen Verhältnissen entspricht». In der Fachsprache wird von «true and fair view» gesprochen. Von zentraler Bedeutung ist, dass das Prädikat «true and fair» nur mit der Bezugnahme auf ein gültiges Regelwerk (die Gesamtheit einzelner Standards) vergeben werden kann. Damit eine öffentliche Verwaltung aus internationaler Sicht «true und fair» abschliessen kann, muss sie IPSAS ohne Abweichungen übernehmen. Damit im Kanton Basel solche Abweichungen jedoch möglich sind (vgl. Kapitel 3.2.6), wurde im rFHG eine leicht abgeschwächte Formulierung von „true and fair view“ verwendet.

b) Grundsätze

IPSAS ist auf die periodengerechte Verbuchung von Aufwänden und Erträgen ausgerichtet („Accrual Accounting“). Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit von Budget und Jahresrechnung muss auch das Budget periodengerecht erstellt werden („Accrual Budgeting“). Das Gesetz nennt neu die wesentlichen Rechnungslegungsgrundsätze: Verständlichkeit, Wesentlichkeit, Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit (insb. Stetigkeit in Darstellung und Bewertung), Unternehmensfortführung und Bruttoverbuchung.

c) Jahresrechnung

Die Jahresrechnung beinhaltet jene Einheiten, die unter den Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes fallen – analog der heutigen Verwaltungsrechnung. Sie besteht

aus sechs gleichgestellten Elementen: Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung, Bilanz, Eigenkapitalnachweis und Anhang.

Die **Erfolgsrechnung** gibt Auskunft über das Ergebnis eines Rechnungsjahres. Die einzelnen Aufwände und Erträge werden dem Jahr ihrer Verursachung zugeordnet (das so genannte „Accrual Accounting“, vgl. den Grundsatz der Periodengerechtigkeit).

Die **Investitionsrechnung** zeigt die Ausgaben und Einnahmen für investive Güter, welche den Bestand des Verwaltungsvermögens verändern. Wie die Erfolgsrechnung ist die Investitionsrechnung zentral für die Steuerung über Budgetkredite.

Die **Geldflussrechnung**: Während die Bilanz das Vermögen und Kapital bei Jahresende erfasst und die Erfolgsrechnung sämtliche erfolgswirksamen Vorgänge eines Jahres wiedergibt, weist die Geldflussrechnung die finanziellen Bewegungen während des Jahres aus. Sie zeigt die Herkunft und Verwendung von finanziellen Mitteln und legt die Ursachen für diese Entwicklungen offen. Unterschieden werden gewöhnlich drei Stufen: Betriebliche Tätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Das Ergebnis der ersten Stufe ist der so genannte «Cashflow». Alle Stufen zusammen zeigen die Veränderung der flüssigen Mittel (Kassenbestände, Post- und Bankkonti und vergleichbare liquide Vermögen) innerhalb eines Jahres.

Die **Bilanz** stellt das Vermögen den Schulden bei Jahresende gegenüber. Die Differenz wird als Eigenkapital bezeichnet.

Ziel des **Eigenkapitalnachweises** ist ein lückenloser Nachweis der Ursachen für die Veränderung des Eigenkapitals, unter anderem der Posten, die erfolgsneutral gebucht werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Konsolidierung dient der Eigenkapitalnachweis für die Qualitätssicherung der Buchführung und der Rechnungslegung (weil das Eigenkapital die Residualgrösse von Vermögen und Fremdkapital darstellt).

Der **Anhang** enthält eine Zusammenstellung von zusätzlichen (Detail-)Informationen, die für die Interpretation der übrigen Elemente der Rechnung nötig sind oder diese erleichtern. Der Anhang erfüllt drei Funktionen:

1. Zur Wahrung der Vergleichbarkeit werden Änderungen in der Darstellung der Rechnung und der Bewertungsgrundsätze offen gelegt.
2. Für eine bestmögliche Übersichtlichkeit werden Detailinformationen zu einzelnen Positionen der übrigen Elemente ausgewiesen.
3. Für die zuverlässige Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wird die Rechnung mit Sachverhalten ergänzt, die nicht in die Erfolgsrechnung oder Bilanz aufgenommen werden müssen oder dürfen (z. B. Eventualverpflichtungen, gewisse Leasingverbindlichkeiten).

d) Konsolidierung

Mit der Einführung von IPSAS wird eine konsolidierte Betrachtungsweise über die vom Kanton Basel-Stadt beherrschten Organisationen und Unternehmungen eingeführt (vgl. die neue konsolidierte Rechnung, Kap. 3.3).

e) Bilanzierung und Bewertung

IPSAS setzt für die Aktivierung voraus, dass entweder ein zukünftiger wirtschaftlicher Nutzen vorhanden ist oder der Vermögensgegenstand für die Erbringung öffentlicher Aufgaben genutzt wird. IPSAS lässt für das materielle Anlagevermögen zwei Bewertungsmethoden zu: zum Verkehrswert („at fair value“) oder zum Anschaffungswert abzüglich Wertverzehr („at cost“). Wird die zweite Methode verwendet, sind dauernde Wertminderungen („impairment“) zu berücksichtigen.

3.2.6 Abweichungen von IPSAS

Bisher wendet keine öffentliche Verwaltung in der Schweiz IPSAS ohne gezielte Abweichungen an. Gründe dafür liegen meisten in der Vermeidung von (zu) hohem Anpassungsaufwand von Prozessen und Systemen bei gleichzeitig geringem Zusatznutzen der neuen Vorgaben. Des weiteren führt IPSAS tendenziell zu einer volatileren Erfolgsrechnung, was in jenen Verwaltungen zu grossen Herausforderungen führt, die ihre Haushaltssteuerung auf die Erfolgsrechnung abstützen.

In der Umsetzung von HRM2 in Anlehnung an IPSAS hat der Kanton Basel-Stadt darauf geachtet, die neuen Vorgaben möglichst nahe an IPSAS zu halten. In den folgenden Bereichen wurden jedoch Abweichungen eingegangen:

- **Steuererträge:** Das Prinzip der Periodengerechtigkeit nach IPSAS verlangt eine Abgrenzung der Steuererträge nach dem „steuerbaren Ereignis“. Bei natürlichen Personen entspricht dies beispielsweise dem Erzielen eines Erwerbseinkommens. Um IPSAS gerecht werden zu können, müssen deshalb im Rechnungsabschluss Schätzungen vorgenommen werden. Im Kanton Basel-Stadt sind die Prozesse hingegen auf die Verbuchung nach der Fälligkeit der Steuern ausgelegt, womit nach IPSAS der periodengerechte Ertrag in der Regel ein Jahr zu spät verbucht wird. Dieses Prinzip soll trotzdem beibehalten und wo nötig optimiert werden (z. B. bessere Offenlegung). Es ist HRM2-kompatibel und führt mittelfristig zu keinen Falschdarstellungen in der Erfolgsrechnung.
- **Vorsorgeverpflichtungen:** Nach IPSAS werden Vorsorgeverpflichtungen dynamisch berechnet, womit zahlreiche Parameter zur künftigen Entwicklung und Zusammensetzung des Mitarbeiterbestandes und weiteren Einflussfaktoren berücksichtigt werden. In anderen Verwaltungen in der Schweiz werden die Verpflichtungen nach der statischen Methode berechnet, wie sie von Swiss GAAP FER festgelegt ist. In Basel-Stadt soll ebenfalls dieser Standard angewendet werden, um jährliche aktuari-sche Gutachten zu vermeiden. Sollte sich IPSAS in diesem Bereich in anderen Kantonen durchsetzen, könnte das Thema in Basel-Stadt nochmals aufgenommen werden.
- **Konsolidierung:** Die Stellung der konsolidierten Rechnung im Berichterstattungs-konzept sowie die Festlegung des Konsolidierungskreises entspricht nicht genau den Vorgaben von IPSAS. Kapitel 3.3.4 macht hierzu genauere Angaben.

Diese und weitere kleinere Abweichungen zu IPSAS werden auf Verordnungsstufe sowie im Jahresbericht dargelegt und begründet. Damit kann der Bezug zu IPSAS transparent gestaltet werden.

3.2.7 Auswirkungen

Eine Anbindung an IPSAS im Rahmen der Einführung von HRM2 stellt sicher, dass die Jahresrechnung diejenigen Informationen enthält, die für eine Beurteilung der finanziellen Situation notwendig sind. Damit werden die Informationen inhaltlich und in Darstellung willkürfrei und vergleichbar. Sie stellen Transparenz, Akzeptanz und Vertrauen in die finanzielle Berichterstattung sicher. Von der erhöhten Qualität der Finanzdaten, der Sicherheit und der Verlässlichkeit sowie einer besseren Interpretierbarkeit der finanziellen Vorgänge profitieren alle Anspruchsgruppen des Gemeinwesens.

Mit folgenden Aktivitäten wird die Zielerreichung sichergestellt:

1. Revision des Finanzhaushaltsgesetzes und der entsprechenden Verordnung
2. Umstellung auf die Kontierung des von HRM2 vorgegebenen Kontenrahmens und Anpassung der funktionalen Gliederung
3. Erstellung eines Handbuchs zur (neuen) Rechnungslegung mit konkreten Richtlinien für den Kanton Basel-Stadt
4. Umgliederung und Umbewertung der Bilanz gemäss neuen Grundsätzen (Erstellung der Eröffnungsbilanz) sowie Anpassung von Vorjahreszahlen für die Sicherstellung des Grundsatzes der Vergleichbarkeit
5. Geringfügige Anpassung von finanziellen Steuerungsgrössen an die durch HRM2 vorgegebenen Erfolgsrechnung
6. Neugestaltung der Finanzberichterstattung (Jahresbericht), der neu u. a. die Jahresrechnung und die konsolidierte Rechnung umfasst
7. Einführung einer konsolidierten Rechnung inkl. Einführung einer Konsolidierungsapplikation
8. Anpassung aller übrigen betroffenen Informatikanwendungen sowie betrieblichen Prozesse
9. Schulung der Anwenderinnen und Anwender
10. Monitoring der weiteren Entwicklung von HRM2 und IPSAS

Mit der Anbindung an IPSAS muss der Kanton Basel-Stadt den Bezug seiner Rechnungslegung zum Standard transparent offenlegen. Bei einer Änderung der IPSAS muss demnach geprüft werden, inwiefern die neuen Vorgaben relevant für den Kanton und Anpassungen in der eigenen Rechnungslegungspraxis notwendig wären. Falls ja, ist zu entscheiden, ob die neuen Grundsätze umgesetzt werden oder ob eine neue Abweichung offen gelegt werden soll. Der Kanton Basel-Stadt wird in dieser Aufgabe auch vom Schweizer Rechnungslegungsgremium unterstützt, welches die Änderungen der IPSAS intensiv verfolgt und mittels Vernehmlassungsantworten auch Einfluss auf die Entwicklung von IPSAS nimmt.

Die Umsetzung von HRM2 mittels Anbindung an IPSAS bringt eine qualitative Verbesserung der Rechnungslegung mit sich, bedeutet aber einen nicht unbeträchtlichen finanziellen und personellen Aufwand. Während verschiedene Arbeiten auch bei einer einfachen Umsetzung von HRM2 anfallen (z. B. Revision des FHG, Erstellung eines Handbuchs zur Rechnungslegung, Anpassungen im Berichtswesen), gibt es auch Aufgaben, die infolge der Berücksichtigung der IPSAS aufwändiger sind. So sind beispielsweise die Anforderungen an die korrekte Darstellung der Bilanz gemäss neuen Grundsätzen höher als unter HRM2 (vgl. hierzu die Unterschiede zwischen HRM2 und IPSAS in Kapitel 3.2.3).

Bei einer grossmehrheitlich standardkonformen, aber dennoch zweckmässigen Umsetzung sind für den laufenden Betrieb nur kleine Auswirkungen auf die künftigen Personal- und Sachkosten zu erwarten. Haupttreiber des künftigen Aufwandes sind die Grundsätze für das Verwaltungsvermögen. Hier ist darauf zu achten, dass Lösungen geschaffen werden, die dem Sinn der IPSAS entsprechen und die gleichwohl nicht zu komplizierte Anwendungen schaffen.

3.3 Einführung einer konsolidierten Rechnung

3.3.1 Zielsetzungen

Ziel der Finanzberichterstattung ist es, einen umfassenden Überblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu erhalten. Die heutige Verwaltungsrechnung (neu: Jahresrechnung) deckt nur einen Teil des Verantwortungsbereichs des Kantons ab. Zur Gewährleistung eines umfassenden Überblicks ist eine konsolidierte Darstellung notwendig. Die IPSAS verlangen daher eine konsolidierte Rechnung (insb. IPSAS 1 und 6).

3.3.2 Modell

Die Abbildung zeigt das Modell zur Rechnungslegung von Stammhaus und Beteiligungen im jetzigen Bearbeitungsstand. Die Zuteilung der Organisationen ist provisorisch, da die entsprechenden Arbeiten am Konzept zur Konsolidierung noch nicht abgeschlossen sind.

Steuerung FHG		Beteiligungsmanagement	
Stammhaus	Mehrheitsbeteiligungen	Wesentliche Beteiligungen	Übrige Beteiligungen
<i>Konsolidierte Rechnung</i>			
<i>Jahresrechnung</i>		<i>Equity-Methode</i>	<i>Zum Anschaffungswert</i>
Regierung und Verwaltung Gerichte Grosser Rat und ihm zugehörige Dienste und Behörden	Basler Verkehrsbetriebe Basler Personenschiffahrtsg. Felix Platter Spital* Gebäudeversicherung BS Industrielle Werke Basel Rimas Insurance-Broker AG Universitäre Psych. Kliniken* Universitätsspital Basel* AG zum Storch	MCH Messe Schweiz AG Universität Basel Universitäts-Kinderspital beider Basel FHBB	Ver. Schweiz. Rheinsalinen Schweiz. Nationalbank BLT Baselland Transport Übrige
	Basler Kantonalbank (von der Konsolidierung ausgenommen**)		

Die mit dem FHG gesteuerten Einheiten (vgl. Geltungsbereich des FHG), in der Rechnungslegung gemeinhin als „**Stammhaus**“ bezeichnet, werden in der Jahresrechnung zusammengefasst. Dies entspricht dem Inhalt der heutigen Rechnung („heutiger Jahresbericht“). In der Jahresrechnung sind alle Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zum Anschaffungswert bewertet.

Für die Steuerung der Beteiligungen ist primär das Beteiligungsmanagement zuständig. Im FHG finden sich die folgenden Bestimmungen zur Rechnungslegung über die Beteiligungen:

Mehrheitsbeteiligungen werden zusammen mit den Einheiten des Stammhauses in die konsolidierte Rechnung einbezogen, weil sie nach HRM2 und IPSAS als „beherrscht“ gelten. Konsolidierung bedeutet, dass die Rechnungspositionen der definierten Einheiten zusammengezählt werden, abzüglich der Transaktionen zwischen diesen Einheiten. Die konsolidierte Rechnung wird also so erstellt, als wären alle einbezogenen Einheiten in einer Organisation zusammengefasst. Dies ermöglicht einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons. Einzelne Mehrheitsbeteiligungen dürfen

von der Konsolidierungspflicht ausgenommen werden (siehe Kapitel 3.3.4 und Kommentar zu § 47).

Wesentliche Beteiligungen mit einem Kapitalanteil zwischen 20 und 50 Prozent werden nicht konsolidiert. Um aussagekräftige Werte präsentieren zu können, werden sie in der konsolidierten Rechnung mit ihrem anteiligen Eigenkapitalwert („Equity-Methode“) bewertet. Ebenfalls mit der Equity-Methode bewertet werden Mehrheitsbeteiligungen, welche von der Konsolidierung ausgenommen werden.

Die **übrigen Beteiligungen** im Verwaltungsvermögen werden sowohl in der Jahresrechnung wie in der konsolidierten Rechnung mit dem Anschaffungswert bewertet.

3.3.3 Anforderungen an die konsolidierten Einheiten

Damit die Qualität der konsolidierten Rechnung sichergestellt ist, kann der Regierungsrat den konsolidierten Einheiten Vorgaben zu den zu liefernden Finanzinformationen machen (vgl. § 49 Abs. 3). Es ist notwendig, dass die Informationen zuverlässig ermittelt wurden. Die Anwendung eines Rechnungslegungsstandards wie z. B. Swiss GAAP FER oder IFRS gewährleistet dieses materielle Erfordernis, ist jedoch keine zwingende Voraussetzung. Die Informationen müssen ferner in einer dem kantonalen Haushalt entsprechenden Struktur (formelles Erfordernis) eingereicht werden.

3.3.4 Vergleich mit den Vorgaben von IPSAS

Die im neuen FHG vorgesehene Konsolidierung lehnt sich eng an IPSAS an und übernimmt grundsätzlich die im Standard enthaltenen Kriterien und Methoden.

Der Hauptunterschied zwischen dem vorgeschlagenen Modell für den Kanton Basel-Stadt und IPSAS betrifft die Stellung der konsolidierten Rechnung in der Berichterstattung des Kantons. In Basel-Stadt soll die Jahresrechnung (Geltungsbereich des FHG) vollständig nach IPSAS erstellt werden, also mit sämtlichen Offenlegungen. Die konsolidierte Rechnung des Kantons soll auf den gleichen Grundsätzen basieren, im Anhang aber nur jene Informationen offen legen, die besonders relevant für die Interpretation der konsolidierten Lage des Kantons sind. Unter IPSAS ist dies genau umgekehrt: Die konsolidierte Rechnung ist vollständig, die Jahresrechnung zusammengefasst. Diese Abweichung zu IPSAS wurde eingegangen, weil sonst für den ganzen Konzern budgetiert werden müsste – was nach der bewussten Auslagerung einiger der Mehrheitsbeteiligungen nicht beabsichtigt ist. Zudem konnte damit die Einführung von HRM2 von weiteren Komplexitäten entlasten werden.

Gemäss Entwurf FHG kann der Regierungsrat an sich beherrschte Unternehmen („Mehrheitsbeteiligungen“) von der Konsolidierung ausnehmen. Dies stellt eine Abweichung von den Grundsätzen in IPSAS 6 dar und muss offen gelegt werden. Ein Ausschluss von der Konsolidierung kann beispielsweise angezeigt sein, wenn der Einbezug infolge immenser Grössenunterschiede die Transparenz der konsolidierten Rechnung in Frage stellen würde (mögliches Beispiel: Basler Kantonalbank) oder im Gegenteil die Beteiligung völlig unwesentlich wäre und gleichzeitig zu umfassende organisatorische Massnahmen notwendig würden (mögliches Beispiel: Rimas Insurance-Broker AG).

3.4 Neue Gliederung des Gesetzes

Mit der Anbindung an IPSAS gewinnt die Rechnungslegung an Bedeutung. Doch nebst neuen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen wird auch die Gliederung der ganzen Berichterstattung auf eine neue Basis gesetzt. Die neuen Strukturen bringen es mit sich, dass das FHG klarer gegliedert werden muss, damit der Geltungsbereich der neuen Vorgaben bereits aus dem Gesetzestext deutlich wird.

Das Gesetz wird neu in die folgenden Kapitel eingeteilt:

Struktur FHG neu	Struktur FHG bisher
I. Allgemeine Bestimmungen	I. Geltungsbereich und Grundsätze
II. Steuerung des Finanzhaushalts	II. Grundsätze und Aufbau des Rechnungswesens
III. Ausgaben	III. Finanzplanung, Budget und Staatsrechnung
IV. Rechnungslegung	IV. Ausgaben- und Vollzugskompetenzen im Verwaltungsvermögen
V. Zuständigkeiten und Besondere Kompetenzen	V. Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens
VI. Schlussbestimmungen	VI. <i>Finanzkontrolle (gestrichen)</i>
	VII. Besondere Bestimmungen
	VIII. Aufhebung bisherigen Rechts, Übergangsbestimmung

Bei der neuen Gliederung wurde darauf geachtet, eine möglichst einfache und verständliche Struktur zu schaffen. Nach den allgemeinen Grundsätzen in Kapitel I folgt in Kapitel II der Steuerungskreislauf mit den zentralen Elementen Finanzplan, Budget und Jahresbericht. Im Paragrafen zum Jahresbericht werden allerdings nur dessen Inhalte aufgelistet. Die Detailbestimmungen zur Rechnungslegung sind in Kapitel IV enthalten. Damit gelingt es, den Bezug zwischen den neuen Rechnungslegungsgrundsätzen und dem Steuerungskreislauf klar darzulegen.

Als weitere Hauptänderung wurden die bestehenden Paragrafen im Bereich der Steuerung und der Ausgabenkompetenzen nach einer neuen Leitlinie auf die beiden Kapitel aufgeteilt: Alle Instrumente, die einen engen Bezug zur Budgetierung aufweisen (Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen, Kreditübertragungen, Rücklagen) sind im Kapitel zur Steuerung enthalten. Das Kapitel III enthält alle Bestimmungen zur Bewilligung der Ausgaben. Dies entspricht der neu explizit ins Gesetz aufgenommen dreifachen Voraussetzung für die Tätigung von Ausgaben, der gesetzlichen Grundlage, dem Budgetkredit und der Ausgabenbewilligung (vgl. Kapitel 3.5.1).

3.5 Weiterentwicklung des Finanzhaushaltsrechts

Im Zug der neuen Gliederung des Finanzhaushaltsrechts wurden einige behutsame Änderungen inhaltlicher Art vorgenommen. Sie reichen von redaktionellen Verbesserungen (die im Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen erläutert werden, vgl. Kapitel 5) bis zur Regelung von neuen Tatbeständen. In der Regel wird vor allem die geltende Praxis explizit ins Gesetz aufgenommen, womit die betroffenen neuen Paragrafen keine Auswirkungen auf den operativen Betrieb haben werden.

3.5.1 Budgetkredit und Ausgabenbewilligung

Die Tätigkeit einer staatlichen Ausgabe bedarf einer rechtlichen Grundlage, eines Budgetkredits und einer Ausgabenbewilligung. Diese Voraussetzungen werden neu explizit im Gesetz verankert. Wie oben erläutert hat diese Aufteilung grundlegende Auswirkungen auf die Gliederung des Gesetzes.

	Legalitätsprinzip	Finanzplanung	Sachentscheid	Vollzug
Voraussetzungen für eine Ausgabe	Rechtsgrundlage	Budgetkredit	Ausgabenbewilligung	Zahlungsermächtigung
Zuständigkeit	Regierungsrat Grosser Rat Gerichte Volk Eidg. Parlament	Grosser Rat	Volk Grosser Rat Regierungsrat Gerichte	Zeichnungsberechtigte

Die Abbildung zeigt die Voraussetzungen und die jeweiligen Zuständigkeiten im Überblick. Mit der Rechtsgrundlage werden Ausgaben legitimiert, mit dem Budget die verfügbaren Mittel alloziert und mit der Ausgabenbewilligung die Ausgaben sachlich beschlossen. Zur Vollständigkeit wurde oben auch der Vollzug aufgeführt. Er umfasst die eigentliche Geldverwendung und die operative Abwicklung.

Die dreifache Voraussetzung für eine Ausgabe ist nicht grundlegend neu. Neu ist hingegen die klare Trennung der entsprechenden Regelungen zu Budget und Ausgabenbewilligung im Gesetz. Mit dem neuen Begriff „Ausgabenbewilligung“ und der Subsumierung von bestehenden Kompetenzregelungen unter diesen Begriff ist besser kommunizierbar, ob Zuständigkeiten und Kompetenzen im Bereich des Budgets, der Bewilligung oder dem operativen Vollzug gemeint sind.

Die neue Trennung in Budget und Ausgabenbewilligung kodifiziert die geltende Praxis und hat trotz neuen Gesetzestexten keine Kompetenzverschiebungen zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zur Folge.

Mit einem Ausgabenbericht oder einem Ratschlag werden also dem Grosse Rat neue Ausgaben zur **Bewilligung** vorgelegt. Diese sind in den meisten Fällen schon im Budget enthalten (z. B. Budget für einen bestimmten Investitionsbereich). Eine Budgetveränderung im Sinne eines Nachtragkredits ist nur dann notwendig, wenn kein oder kein ausreichender Betrag im Budget eingestellt ist.

Insbesondere bei Investitionen klärt dies den Charakter der Investitionsübersichtsliste. Im Bericht zum Budget hat diese damit nur eine erläuternde Funktion und gibt Auskunft, wie der budgetierte Betrag zustande gekommen ist. Schon heute ist jeweils klar, dass nicht alle der aufgelisteten Vorhaben umgesetzt werden können, weil dafür der budgetierte Gesamtbetrag nicht ausreichen würde. Umgekehrt ist die Tatsache, dass sich ein Vorhaben unter Umständen noch nicht auf der Investitionsübersichtsliste befindet, nicht massgebend dafür, ob es ausgeführt werden kann oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, dass das Budget des Investitionsbereichs ausreicht, und dass die Ausgaben für das Vorhaben von der zuständigen Instanz (neu: Grosse Rat / Volk; gebunden: Regierungsrat) bewilligt worden sind. Weiterhin beibehalten werden soll die Praxis, dass die Finanzkommission den Vorschlag des Regierungsrates, ob ein Vorhaben neu oder gebundenen Charakter hat, überprüft.

Eine etwas andere Interpretation erfahren auch die heutigen Rahmenkredite, die neu zu Rahmenausgabenbewilligungen werden. Auch diese Uminterpretation bewirkt materiell keine Kompetenzverschiebung zwischen Grosse Rat und Regierungsrat. Schon heute ist es so, dass der Grosse Rat mit einem Rahmenkredit (neu mit einer Rahmenausgabenbewilligung)

darauf verzichtet, die einzelnen Ausgaben für Vorhaben in seinem Kompetenzbereich zu bewilligen. Ob das Budget in einem bestimmten Jahr ausreicht, alle gewünschten Vorhaben, die mit der Rahmenausgabenbewilligung abgedeckt sind, zu tätigen, hängt hingegen von der Grösse des beschlossenen Budgetkredits für den betroffenen Investitionsbereich ab, dem diese Rahmenausgabenbewilligung zugehört.

Schliesslich wird auch bei den Staatsbeiträgen (früher Subventionen) mit der Unterscheidung zwischen Ausgabenbewilligung und Budgetkredit klar, dass der Grosse Rat mit dem Ausgabenbericht oder dem Ratschlag eine meistens über mehrere Jahre wirkende Ausgabenbewilligung erteilt, denn das Budget kann jeweils nur für ein Jahr beschlossen werden.

Grundsätzlich kann der Grosse Rat zudem in all diesen Fällen eine Ausgabe bis zu einer bestimmten Höhe bewilligen, im Budgetprozess dafür aber weniger Mittel genehmigen. Insbesondere bei den mehrjährigen Bewilligungen (Rahmenausgabenbewilligung, Staatsbeiträge) macht dies Sinn, weil sonst der finanzpolitische Handlungsspielraum des Regierungsrates und des Grossen Rates stark eingeschränkt wäre, was insbesondere in einer Krisensituation negative Auswirkungen hätte.

3.5.2 Wiederkehrende neue Ausgaben

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

In der Praxis werden vor allem Investitionsausgaben, Staatsbeiträge oder Ausgaben mit einmaligem Charakter gemäss diesen Regelungen auf die Zuordnung neu/gebunden untersucht und entsprechend behandelt. Bei wiederkehrenden neuen Ausgaben hat sich bisher keine konsistente Praxis entwickelt. Einerseits besteht hier die Schwierigkeit der klaren Zuordnung, ob die entsprechenden Ausgaben neu oder gebunden sind. Die Kategorisierung von neuen Ausgaben als solche, bei denen ein verhältnismässig grosser Handlungsspielraum besteht, erlaubt nicht immer eine klare Zuordnung. Während Investitionsausgaben einem klar definierten Projekt zugeordnet werden können, ist bei Ausgaben in der laufenden Rechnung aufgrund der jährlichen, graduellen Veränderungen das Objekt, an dem die Frage neu oder gebunden diskutiert werden könnte, oft nicht klar definiert.

Nichts desto trotz sind Fälle denkbar, in denen klar neue laufende Ausgaben vorliegen. Für diese Fälle ergibt sich als zweite Schwierigkeit, dass das bestehende FHG regelt, dass für die Anwendung der Kompetenzgrenzen für das fakultative Referendum bei wiederkehrenden und auf mehrere Jahre verteilten neuen Ausgaben die Gesamtsumme massgebend sei (§ 31 Abs. 2). In der Praxis ist aber nicht geregelt, über welchen Zeitraum diese Gesamtsumme berechnet werden soll. Andere Kantone kennen für diesen Fall die Regelung, dass das fünf- bis zehnfache der jährlichen Ausgaben massgebend sei. Zum Teil sind die entsprechenden Kompetenzgrenzen in diesen Kantonen aber deutlich höher angesetzt.

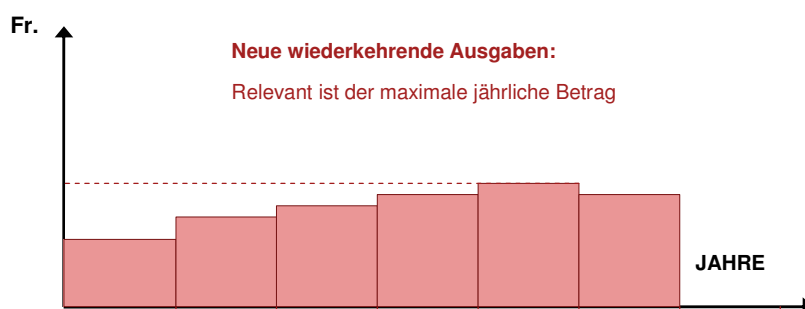
Würde eine entsprechende Regelung auch für Basel-Stadt eingefügt und wäre sie nicht nur für die Referendumsfrage, sondern auch für die Aufteilung der Bewilligungskompetenz zwischen Regierungsrat und Grosse Rat wirksam, würde sie dazu führen, dass dem Grossen Rat schon relativ kleine Veränderungen bei den laufenden Ausgaben vorgelegt werden müssten (ab 30'000 bis 60'000 Franken). Damit würde aber nicht nur die Effizienz

der regierungsrätlichen Tätigkeit, sondern auch jene des Grossen Rates leiden. Geschäfte mit relativ kleiner politischer Relevanz müssten auch von den politischen Instanzen behandelt werden und würden damit Ressourcen für wichtigere Geschäfte blockieren.

Aufgrund der gerade geführten Diskussion bezüglich der Erweiterung der Referendumsrechte des Volkes (Finanzreferendums-Initiative) erscheint eine generelle Erhöhung der Grenzen für die Kompetenzzuweisungen zurzeit nicht opportun.

Als Kompromiss wird deshalb vorgeschlagen, dass bei wiederkehrenden Ausgaben der jährliche Beitrag massgebend sein soll. Da eine neue Aufgabe oft stufenweise eingeführt wird, sollen die voraussichtlichen maximalen Ausgaben massgebend sein. Dadurch entsteht zwar eine unterschiedliche Behandlung von wiederkehrenden Ausgaben und von auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben, bei denen weiterhin die Gesamtsumme massgebend sein soll. Begründet werden kann diese unterschiedliche Handhabung mit der Tatsache, dass auf mehrere Jahre verteilte Ausgaben entweder Projektcharakter haben, oder wie im Fall von Staatsbeiträgen, eine mehrjährige Bindung besteht. Bei wiederkehrenden Ausgaben kann hingegen praktisch jedes Jahr eine Veränderung vorgenommen werden. Der Grosse Rat kann zudem mittels Budgetbeschlüssen den Regierungsrat auch in jenen Bereichen einschränken, in denen der Regierungsrat für die Ausgabenbewilligung zuständig ist (bei Ausgabenpositionen, deren Bewilligung in die Kompetenz des Grossen Rates fällt, wäre eine gleichzeitige Budgeteinschränkung technisch zwar auch möglich, aber kein konsistentes Handeln des Grossen Rates und wohl nur bei knappen politischen Entscheiden zu erwarten). Aus diesen Gründen erscheint die Kompetenz des Regierungsrates, neue wiederkehrende Ausgaben bis zu einem Betrag von 300'000 Franken in eigener Kompetenz beschliessen zu können, angemessen zu sein.

Die folgenden beiden Abbildungen zeigen die Bestimmung der für die Ausgabenbewilligung relevanten Höhe der Ausgaben, wenn ein Vorhaben sowohl einmalige wie wiederkehrende Ausgaben aufweist:



3.5.3 Definition Budgetkredit

Im bisherigen FHG wurde der Inhalt des Budgets beschrieben, aber nicht klar definiert, welche Positionen vom Grossen Rat tatsächlich beschlossen werden. Im totalrevidierten Entwurf wird nun mit dem § 12 der Begriff des Budgetkredits eingeführt. Es handelt sich dabei um die eigentlichen Beschlussgrössen:

- a) die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen pro Dienststelle (z. B. Personalaufwand, Sachaufwand; vgl. Grafik im nachfolgenden Kapitel)
- b) die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich.

Damit wird auch deutlich, dass Erträge oder Investitionseinnahmen nicht der Kreditsteuerung im engeren Sinne unterliegen. Können z. B. geringere Erträge aus Entgelten realisiert werden als budgetiert, hat dies gegenüber dem Grossen Rat keine Konsequenzen. Es muss folglich kein „Nachtragskredit“ beantragt werden, wie dies für Aufwandüberschreitungen der Fall wäre. Diese Regelung ist zwar neu explizit im FHG enthalten, spiegelt jedoch die gelebte Praxis im Kanton wider.

Mit der verwaltungsinternen Steuerung des Regierungsrats wird sichergestellt, dass bei geringeren Erträgen oder tieferen Investitionseinnahmen rechtzeitig geeignete Massnahmen ergriffen werden, um die zusätzliche Belastung des Kantonshaushalts zu minimieren (vgl. hierzu auch das nachfolgende Kapitel).

3.5.4 Betriebliches Ergebnis neu als zentrale Steuerungsgrösse

In der Erfolgsrechnung (alt Laufende Rechnung) werden neu zwei Stufen unterschieden: das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis, die zusammen das Gesamtergebnis bilden.

Der Ordentliche Nettoaufwand (ONA) ist heute die zentrale Steuerungsgrösse auf Dienststellenebene. Der ONA bestimmt das für den Betrieb verfügbare Budget einer Dienststelle, der Regierungsrat steuert über die Budgetvorgaben für den ONA den betrieblichen Teil des Staatshaushalts. Für die meisten Dienststellen entspricht der heutige ONA dem Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit vor Abschreibungen. Eine Ausnahme besteht bei jenen Dienststellen, die grosse betrieblich nicht zweckgebundene Erträge oder Aufwände verbuchen (Steuerertrag, NFA-Ausgleichszahlungen, etc.). Diese waren bisher zusammen mit dem Finanzaufwand und –ertrag dem Allgemeinen Nettoertrag (ANE) zugeordnet.

Diese heutige Aufteilung von Aufwand und Ertrag in Ordentlichen Nettoaufwand, Allgemeinen Nettoertrag und Abschreibungen ins Verwaltungsvermögen ist für Aussenstehende schwierig nachvollziehbar und hat immer wieder zu Verwirrung gesorgt, auch wenn sich das Konzept für die Steuerung des Haushalts an und für sich bewährt hat.

Mit dem neuen gestuften Erfolgsausweis nach HRM2 mit Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und Ergebnis aus Finanzierung entfällt aber diese Begründung zum Teil, da einige der im ANE enthaltenen Aufwands- und Ertragspositionen nun im Finanzergebnis zusammengefasst werden. Die nicht zweckgebundenen betrieblichen Aufwand- und Ertragspositionen fallen praktisch nur noch in der Finanzverwaltung und in der Steuerverwaltung an.

Neu soll deshalb das betriebliche Ergebnis (=Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit) vor Abschreibungen den „ordentlichen Nettoaufwand“ ablösen. Die nicht zweckgebundenen

betrieblichen Aufwand- und Ertragspositionen sollen in einem neuen Buchungskreis separat dargestellt werden und für die Steuerung der betroffenen Dienststellen ausser Acht gelassen werden. Ebenfalls wie schon heute sollen Abschreibungen im Verwaltungsvermögen bezogen auf Anlagen grösser 300'000 Franken nicht Teil der Steuerungsgrösse sein, da es sonst für Investitionen zu einer Doppelsteuerung käme.

Inhaltlich ist damit die neue Steuerungsgrösse „betriebliches Ergebnis vor Abschreibungen“ praktisch identisch mit der bisherigen Steuerungsgrösse „Ordentlicher Nettoaufwand“.

Gemäss aktueller Praxis, die in § 15 Abs. 1 lit. d) neu auch im Gesetz kodifiziert werden soll, besteht für eine Dienststelle innerhalb ihres Gesamtbudgets für die betriebliche Tätigkeit vor Abschreibungen eine Kompensationsmöglichkeit bei Budgetüberschreitungen eines einzelnen Budgetkredits.

Der Ordentliche Nettoaufwand spielt aber auch eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Schuldenbremse. In der neuen Definition darf bei einem Überschreiten der maximal zulässigen Nettoschuldenquote das betriebliche Ergebnis vor Abschreibungen und ohne nicht zweckgebundenen Aufwand und Ertrag nur noch mit der Teuerung wachsen. Inhaltlich entspricht dies ebenfalls weitgehend dem heutigen Ordentlichen Nettoaufwand. Der Ausschluss des nicht zweckgebundenen Aufwands und Ertrags ist notwendig, weil sonst eine Saldogrösse in der Nähe von Null resultieren würde, womit das Konzept der Schuldenbremse nicht mehr funktionsfähig wäre.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Gliederung der Erfolgsrechnung im Zusammenhang mit den oben beschriebenen Steuerungsgrössen:

Erfolgsrechnung HRM2

Betrieblicher Aufwand vor Abschreibungen Verwaltungsvermögen

- 30 Personalaufwand
- 31 Sach- und übriger Betriebsaufwand
- 333 Abschreibungen GWG (geringwertige Güter)
- 35 Einlagen Fonds/Spezialfinanzierungen
- 36 Transferaufwand
- 37 Durchlaufende Beiträge

Betrieblicher Ertrag

- 40 Fiskalertrag
- 41 Regalien und Konzessionen
- 42 Entgelte
- 43 Verschiedene Erträge
- 45 Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen
- 46 Transferertrag
- 47 Durchlaufende Beiträge

Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit vor Abschreibungen Verwaltungsvermögen

Abschreibungen Verwaltungsvermögen

- 33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen (ohne 333)

Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit

- 34 Finanzaufwand
- 44 Finanzertrag

Ergebnis aus Finanzierung

Gesamtergebnis

3.5.5 Kreditübertragung neu Kompetenz des Regierungsrates

Heute werden Kreditübertragungen vom Grossen Rat im April genehmigt. Dies führt in der Praxis dazu, dass der Regierungsrat ausserordentliche passive Rechnungsabgrenzungen in Höhe der voraussichtlichen nicht aufschiebbaren Ausgaben bis zum Beschluss des Grossen Rates vornehmen muss, um die Arbeiten an einem betroffenen Vorhaben nicht bis zu diesem Zeitpunkt einstellen zu müssen. Diese Abgrenzung ist aber aus Rechnungslegungssicht problematisch, da sie das Prinzip der korrekten Periodenabgrenzung verletzt. Die Finanzkontrolle hat sich dementsprechend auch schon kritisch gegenüber dieser Praxis geäussert.

Zudem hat sich der Grosse Rat in den vergangenen Jahren nie gegen eine Kreditübertragung gestellt. Es erscheint deshalb angebracht, die Kompetenz zur Kreditübertragung dem Regierungsrat zuzuweisen, verbunden mit der Verpflichtung, bei der Übertragung die erwähnten Bedingungen einzuhalten und dem Grossen Rat darüber zu berichten. Insbesondere sollte das betroffene Vorhaben im Budget schon klar ausgewiesen worden sein.

Diese Regelung entspricht zudem der Regelung anderer Kantone und jener im Musterfinanzhaushaltsgesetz gemäss HRM2-Empfehlungen der FDK.

3.5.6 Weitere neue Themenbereiche

Das totalrevidierte FHG nimmt einige weitere neue Elemente ins Gesetz auf:

- Rücklagen (§ 19)
- Risikobeurteilung (§ 23)
- Geldflussrechnung (§ 40)
- Eigenkapitalnachweis (§ 42)

Erläuterungen dazu finden sich in den Kommentaren zu den einzelnen Bestimmungen.

3.6 Straffung des Gesetzes

Während das neue FHG zahlreiche neue Bestimmungen aufgenommen hat und damit heute aktuelle Themen adressiert, wurde im Zuge der Totalrevision auch eine Straffung der bisherigen Regelungen umgesetzt. Folgende Bereiche sind davon hauptsächlich betroffen:

- **Detailbestimmungen in der Rechnungslegung**

Mit der Einführung der neuen Rechnungslegung bindet sich der Kanton gemäss § 35 an die Vorgaben eines anerkannten Rechnungslegungsstandards. Im FHG kann deshalb auf alle Bestimmungen verzichtet werden, die bereits durch den Standard vorgegeben sind und die keine grundlegenden Eckwerte des Rechnungslegungsmodells darstellen. Insbesondere wurde auf die Auflistung der Inhalte von Aktiven und Passiven in der Bilanz (§§ 10 und 11 bisher) und die einzelnen Bewertungsvorgaben von Vermögenspositionen (§ 12 bisher) verzichtet. Solche und ähnliche Detailbestimmungen werden im neu erarbeiteten Handbuch für die Rechnungslegung beschrieben.

- **Vollzugskompetenzen des Regierungsrates**

Gemäss § 1 des Organisationsgesetzes vom 22. April 1976 ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Eine Wiederholung dieses Grundsatzes im FHG (§ 31 bisher) ist nicht notwendig, ebenso kann auch auf die Delegationsermächtigung im bisherigen § 32 FHG verzichtet werden.

- **Zuständigkeiten und besondere Kompetenzen**

Das Kapitel zu den Zuständigkeiten und besonderen Kompetenzen hat die umfangreichsten Kürzungen erfahren. Verzichtet wurde zum einen auf alle Bestimmungen, welche die verwaltungsinterne Organisation des Regierungsrates betreffen. Diese wird auf Verordnungsstufe geregelt. In diesem Zusammenhang muss auch nicht im Einzelfall erwähnt werden, dass der Regierungsrat seine Kompetenzen an die Verwaltungseinheiten delegiert oder delegieren kann (vgl. §§ 42 – 45 bisher). Zum anderen konnte eine weitere Straffung erzielt werden, weil Begriff und Kompetenzen im Zusammenhang mit Ausgaben bereits in Kapitel III geregelt werden. So können die bisherigen § 33 Abs. 1 und § 34 gestrichen werden. Weiter muss in diesem Zusammenhang nicht erwähnt werden, dass die Ausgabenkompetenzen mittels Spezialgesetzgebung erweitert oder angepasst werden können (§ 37 bisher). Der Vorrang von Spezialgesetzen stellt einen allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts dar.

Andere kleinere Streichungen oder Zusammenfassungen werden im Kommentar zu den einzelnen Paragraphen erläutert.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1 Auswirkungen durch neue Bewertungsmethoden

Durch neue Bewertungsmethoden, insbesondere im Bereich der Anlagen im Verwaltungsvermögen kann es zu einem veränderten Vermögensausweis für den Kanton Basel-Stadt kommen. Bei der Bewertung der Anlagen im Finanzvermögen verändert sich hingegen nichts Wesentliches, weil für diese schon 2006 auf eine Verkehrswert-Bewertung umgestellt wurde.

Die Umstellung der Abschreibungsmethode im Verwaltungsvermögen von der degressiven Methode auf die lineare Methode könnte im Prinzip zu einer Aufwertung des Verwaltungsvermögens führen, da mit der degressiven Methode in den ersten Jahren der Nutzung einer Anlage oder Immobilie deutlich mehr abgeschrieben wird. Je nach Alter der Anlagen und Immobilien ist dieser Effekt allerdings nicht sehr gross (am Ende der Lebensdauer eines Objekts unterscheidet sich der Buchwert beider Methoden nicht mehr stark). Die im Rahmen der Verselbständigung der Spitäler für die Spitalliegenschaften schon durchgeführte detaillierte Untersuchung hat auf jeden Fall nur zu einer kleinen Differenz zwischen altem Buchwert und jenem nach neuer Methode geführt.

Eine allfällige Aufwertung (oder Abwertung) des Verwaltungsvermögens wird im Rahmen des Restatements gebucht und führt damit zu keiner erfolgswirksamen Veränderung. Sie hätte auch keinen Einfluss auf die finanzpolitisch wichtige Steuerungsgrösse der Nettoschulden, einzig das Eigenkapital würde grösser (oder kleiner) ausfallen.

Die geänderte Abschreibungsmethode wird dazu führen, dass die Abschreibungen aufgrund der geplanten hohen Investitionen in den nächsten Jahren nicht ganz so stark ansteigen, wie dies mit der alten Methode der Fall wäre.

4.2 Projekt- und Betriebskosten

Es ist zwischen einmaligem Projektaufwand und laufenden Betriebskosten zu unterscheiden. Der Projektaufwand wurde als gebundene Investition in der Höhe von 1.085 Mio. Franken ins Investitionsprogramm aufgenommen. Der Hauptteil der Kosten fällt aufgrund der Kontenplanumstellung an. Das zentrale SAP System sowie die dezentralen Vorsysteme sind anzupassen. Weitere einmalige Kosten ergeben sich durch Systemanpassungen aufgrund der Neugestaltung der Finanzberichterstattung und der Einführung einer konsolidierten Rechnung. Ein kleiner Teil der Investition wird für Restatementarbeiten verwendet. Der Aufwand fällt in der Realisierungsphase zwischen Sommer 2011 und Sommer 2013 an. Zusätzlich wurden resp. werden rund 500'000 Franken nicht aktivierbare Leistungen wie beispielsweise der einmalige Aufwand für Beratungsleistungen, Qualitätssicherung oder Personalstellungen aus der Laufenden Rechnung finanziert.

Haupttreiber des künftigen betrieblichen Mehraufwandes sind die neuen Grundsätze für das Verwaltungsvermögen (Stichwort Komponentenansatz) und die erhöhten Anforderungen an die Finanzberichterstattung. Ziel ist es, den höheren Aufwand durch eine Optimierung der Prozesse und mittels Unterstützung durch Informationstechnologie (z.B. durch Workflows) weitgehend zu kompensieren resp. zu optimieren. Aus diesem Grund wird lediglich mit erhöhten Personalkosten im Rahmen einer halben Stelle gerechnet.

5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt die Führung des kantonalen Finanzhaushaltes, insbesondere die finanzielle Steuerung, die Ausgabenkompetenzen sowie die Rechnungslegung.

Das Gesetz regelt die Führung des Finanzhaushaltes, was durch die Aufzählung der wichtigsten Regelungsbereiche illustriert wird.

§ 2 Geltungsbereich

Es gilt für die kantonalen Behörden und die Verwaltung einschliesslich deren unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte. Vorbehalten bleiben anderslautende gesetzliche Bestimmungen.

Das Gesetz gilt wie bisher für die gesamte kantonale Verwaltung und die Verwaltung der Rechtspflege. Es richtet sich ausdrücklich an die kantonalen Behörden, also an den Grossen Rat und den Regierungsrat. Nicht betroffen sind die selbstständigen Anstalten (Basler Kantonalbank, Gebäudeversicherung, Basler Verkehrs-Betriebe, die IWB, die Universität und die Spitäler), deren Grundlagen in Spezialgesetzen verankert sind. Bezüglich der Erstellung der konsolidierten Rechnung erhält der Regierungsrat jedoch die Kompetenz, Vorschriften zu erstellen, welche Informationen von den konsolidierten Einheiten bereitgestellt werden müssen.

§ 3 Grundsätze der Haushaltsführung

Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Notwendigkeit, Tragbarkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung, der Vorteilsabgeltung und der ordnungsgemässen Rechnungslegung.

§ 3 nennt die materiellen Prinzipien der Haushaltsführung, welche in den §§ 6 – 9 näher erläutert werden. Die Haushaltgrundsätze sind zwingend zu beachten, auch soweit sie nicht justiziabel sind.

Neu ist auch die ordnungsgemässe Rechnungslegung aufgeführt, um die Grundsätze der Haushaltsführung mit den Grundsätzen der Rechnungslegung zu verbinden. Bei den Grundsätzen der Rechnungslegung ist die Ordnungsmässigkeit ebenfalls genannt, so dass in den allgemeinen Bestimmungen keine Definition vorgenommen werden muss. Der veraltete Begriff der Sparsamkeit wird durch die Begriffe Notwendigkeit und Tragbarkeit ersetzt.

§ 4 Generelle Aufgabenüberprüfung

Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen.

² Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

³ Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

Die Regelung zur Generellen Aufgabenüberprüfung wurde vom Grossen Rat gemäss Vorschlag der Finanzkommission als Ausformulierung der so genannten GAP-Initiative am 15.12.2010 in das Finanzhaushaltsgesetz aufgenommen. Zusätzlich wurde im Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz die Rolle der Finanzkontrolle im Rahmen der Generellen Aufgabenüberprüfung geregelt.

Gemäss Kommentar der Finanzkommission in ihrem Bericht vom 18. November 2010 soll die Überprüfung von Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz generell und nicht allein vor dem Hintergrund der aktuellen finanziellen Tragbarkeit erfolgen. Schliesslich hängt Letztere zu grossen Teilen von der Einnahmenseite ab, die bei einer generellen Aufgabenüberprüfung erst in zweiter Linie eine Rolle spielen sollte. Zum anderen möchte die Finanzkommission mit der Präzisierung der „staatlichen“ Notwendigkeit festgehalten haben, dass eine Aufgabe auch dann nicht zwingend staatlich erbracht und/oder finanziert werden muss, wenn sie als gesellschaftlich notwendig angesehen wird. Solche Überlegungen sollen gemäss Kommentar der Finanzkommission ebenfalls in den Prüfbericht des Regierungsrats einfließen.

Mit dem zweiten Abs. sollen Quantität und Qualität der generellen Aufgabenüberprüfung präzisiert werden. Die Möglichkeit, Schwerpunkte zu bilden, soll dem Regierungsrat erlauben, auf eine – wie auch immer definierte – vollständige Überprüfung zugunsten vertiefter Abklärungen in ausgewählten Bereichen zu verzichten. Solange sich der Regierungsrat dabei nicht auf wenige Detailfragen konzentriert, sondern eine gewisse gesamtkantonale Optik beibehält, erachtet die Finanzkommission die Vorgaben einer „generellen“ Aufgabenprüfung als erfüllt. Nicht zuletzt erlaubt dies, trotz der auch für diese Aufgabe begrenzten Mittel ausgewählte Themen eingehend zu durchleuchten. Mit dem Verweis auf Vergleichsgrössen wird ein vermehrtes Benchmarking angesprochen. Nur wenn der Kanton seine Leistungen mit jenen anderer Institutionen – sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hand – vergleicht, kann er seine Effizienz beurteilen.

Schliesslich soll der Grosse Rat das Ergebnis der generellen Aufgabenüberprüfung explizit zur Kenntnis nehmen. Auch wenn die Überprüfung in der Verantwortung des Regierungsrats liegt, soll der Grosse Rat die Schlussfolgerungen daraus auf jeden Fall traktandieren und öffentlich beurteilen.

§ 5 Haushaltgleichgewicht

Die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld gemäss Jahresrechnung des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, darf nicht mehr als 6,5 Promille betragen.

² Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf die Budgetvorgabe für das Folgejahr für den betrieblichen Aufwand vor Abschreibungen und ohne nicht zweckgebundenen Aufwand und Ertrag gegenüber der Budgetvorgabe für das laufende Jahr um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. Ist für das laufende Jahr keine Budgetvorgabe festgelegt, bildet das Budget des laufenden Jahres den Ausgangspunkt für die Budgetvorgabe des Folgejahres.

³ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf der Grosse Rat bei der Beschlussfassung zum Budget die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen überschreiten. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, legt der Regierungsrat bis zur nächsten Sitzung des Grossen Rats ein neues Budget vor, das die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 einhält.

Das Basler Modell einer Schuldenbremse ist durch §120 der neuen Kantonsverfassung im Grundsatz vorgegeben:

§ 120 Schuldenbremse

¹ Der Kanton sorgt dafür, dass seine Verschuldung im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen vom Gesetzgeber zu definierenden Wert nicht überschreitet. Die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushaltes ist dabei zu gewährleisten.

² Die jährlichen Ausgaben werden unter Berücksichtigung der Finanzlage und des Grundsatzes einer stabilen Ausgabenentwicklung festgelegt.

§ 5 Abs. 1 definiert, was mit Verschuldung gemeint ist und bestimmt das Verhältnis der Schulden zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Verschuldung wird mit den Nettoschulden gemäss Jahresrechnung gemessen.

Die Nettoschulden, definiert als Bruttoschulden minus Finanzvermögen, ergeben ein ökonomisch sinnvolles Bild der Vermögenslage. Bei guten Rechnungslegungsvorschriften betreffend Bewertung des Finanzvermögens sind die Nettoschulden zudem ein besseres Mass für den Vergleich mit anderen Kantonen.

Das Verhältnis der Schulden zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons wird mit der Nettoschuldenquote gemessen. Dabei werden die Nettoschulden ins Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz gesetzt. Der Wert, der nicht überschritten werden darf, beträgt 6.5 Promille. Als Referenzgrösse wurde das BIP der Schweiz gewählt, da für den Kanton selber keine offizielle Statistik betreffend wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zur Verfügung steht. Eine solche Grösse würde zudem von Jahr zu Jahr stärker schwanken als das BIP der Schweiz. In einer ganz langen Sicht dürfte zudem das Wirtschaftswachstum des Kantons ähnlich wie jenes der Schweiz verlaufen.

Abs. 2 legt fest, was passiert, wenn der zulässige Wert der Nettoschuldenquote überschritten wird. Ist dies der Fall, dürfen die Ausgaben des Kantons (Stammhaus) gemessen am betrieblichen Aufwand vor Abschreibungen und ohne nicht zweckgebundenen Aufwand und Ertrag nur noch mit der Teuerung wachsen. Konkret startet ab dem Zeitpunkt der Überschreitung der maximal zulässigen Nettoschuldenquote für diese Steuerungsgrösse eine Budgetvorgabe, die von Jahr zu Jahr mit der Teuerung ansteigt. Diese Budgetvorgabe darf nicht überschritten werden. Dabei darf aber das Budget eines bestimmten Jahres durchaus mit einer Rate wachsen, die über der Teuerung liegt, wenn zum Beispiel aufgrund von Sparmassnahmen im Vorjahr ein entsprechender Spielraum besteht. Damit kann der Regierungsrat die Massnahmen, die zur Stabilisierung des Finanzhaushalts getroffen werden müssen, im zeitlichen Ablauf sinnvoll gestalten.

Die neue, bei einer Überschreitung der maximal zulässigen Nettoschuldenquote für die Steuerung massgebliche Grösse entspricht weitgehend dem heute massgeblichen Ordentlichen Nettoaufwand (siehe auch Kapitel 3.5.4)

Abs. 3 regelt die Bedingungen, unter der der Regierungsrat und der Grosse Rat trotz Überschreitung der maximal zulässigen Nettoschuldenquote ein Budget zulassen dürfen, das höher als die Budgetvorgabe gemäss Artikel 2 ist. Dies kann in Notsituationen notwendig sein.

§ 6 Notwendigkeit und Tragbarkeit, Dringlichkeit

Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu tätigen.

Der Grundsatz der Notwendigkeit und Tragbarkeit ist in erster Linie im Zusammenhang mit der Forderung zu sehen, Ertrag und Aufwand mittelfristig ausgeglichen zu halten. Angesichts der vielfältigen Aufgaben, die dem Staat übertragen sind, ist immer wieder ein Entscheid zu treffen, welchen Projekten und welchen Varianten der Vorzug zu geben ist. Die

laufende Überprüfung der staatlichen Tätigkeiten setzt eine mittelfristige Finanzplanung voraus (siehe § 10). Alle mit der Haushaltsführung beauftragten Behörden sollen periodisch die Staatstätigkeit auf ihre Notwendigkeit und finanzielle Tragbarkeit überprüfen. Dazu gehört auch, dass die Aufgabenerfüllung auf ihre Dringlichkeit hin untersucht wird.

Der Grundsatz der Dringlichkeit hat in erster Linie deklaratorischen Charakter. Er verpflichtet, Prioritäten zu setzen. Bei der Zuweisung finanzieller Mittel ist stets eine Auswahl zu treffen. Eine rechtliche Handhabe gegen eine Nichtbeachtung des Gebots der Dringlichkeit besteht nicht; der Nachweis einer Verletzung des Grundsatzes wäre kaum zu erbringen, da schon die Frage, was dringlich ist, je nach Anschauung anders beantwortet wird. Die Grundsätze der Notwendigkeit und Tragbarkeit auf der einen und der Dringlichkeit auf der anderen Seite unterstreichen die Bedeutung und die Lenkfunktion von Finanzplan und Budget.

§ 7 Wirtschaftlichkeit

Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen.

Notwendigkeit und Tragbarkeit bedeutet, die Ausgaben möglichst tief zu halten. Dies kann aber unwirtschaftlich sein, wenn die Kosten nicht in Beziehung gesetzt werden zum angestrebten Ziel. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit fordert, dass mit sparsam eingesetzten Mitteln ein Nutzenmaximum erreicht wird. Alle mit der Haushaltsführung beauftragten Organe sollen auf das ökonomische Prinzip verpflichtet werden. Die Einhaltung dieses Prinzips verlangt für neue Massnahmen oder Projekte die Ausarbeitung von Alternativen und Varianten. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit ist im öffentlichen Bereich insofern schwerer zu fassen als in der Privatwirtschaft, als der Nutzen öffentlicher Leistungen oft nicht bestimm- oder gar bezifferbar ist. Auch sind die Nutzniesser oft nicht klar identifizierbar. Dennoch muss der Rationalität der Wirtschaftlichkeit so weit als möglich Beachtung geschenkt werden. Insbesondere soll durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zusammen mit dem Prinzip der Notwendigkeit und Tragbarkeit die Fortschreibungsmentalität in Frage gestellt werden. Sowohl die kostengünstige Erfüllung überflüssiger Aufgaben als auch die unwirtschaftliche Erfüllung dringlicher Aufgaben sind zu vermeiden.

§ 8 Vorprüfungen von Vorlagen auf finanzielle Auswirkungen

Das zuständige Departement überprüft zuhanden des Regierungsrates die Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.

² Es hat darauf zu achten, dass die Grundsätze der Haushaltsführung eingehalten sind.

³ In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf die Einholung der Stellungnahme des zuständigen Departementes aufgenommen werden.

Der bisherige § 55 wird unverändert übernommen und lediglich neu im Anschluss an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit positioniert, wo es sachlich passend ist.

Die Überprüfung erstreckt sich einerseits auf die Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzordnung und auf die umfassende finanzielle Begutachtung eines Geschäftes. Dies wird in Abs. 2 unterstrichen, welcher mit dem Verweis auf die Grundsätze der Haushaltsführung auch fordert, dass im Bericht Ausführungen über wirtschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte gemacht werden. Für den Fall, dass eine Kommission des Grossen Rates dem Parlament eine Vorlage selbständig oder in Abänderung der Anträge des Regierungsrates unterbreitet, welche mit weitreichenden finanziellen und wirtschaftlichen

Konsequenzen verbunden ist, muss das zuständige Departement seine Verantwortung wahrnehmen und zu Händen des Regierungsrates berichten. Dieser hat dann die Möglichkeit, dem Grossen Rat seine Stellungnahme zur Kenntnis zu bringen.

§ 9 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabteilung

Die Verursacher besonderer Vorkehren oder Aufwände und die Nutzniesser besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.

² Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind zumutbare Beiträge zu erheben.

Die Nutzniesser bestimmter staatlicher Leistungen haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen. Ebenso sind für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen zumutbare Beiträge einzufordern.

Der Begriff der Zumutbarkeit lässt einen erheblichen Ermessensspielraum offen, aber er verpflichtet die Behörden gleichzeitig, die Frage der Überwälzung auf die Nutzniesser zumindest zu prüfen und zumutbare Gebühren oder Beiträge zu erheben. Dabei sollte die Zielerreichung durch die Erhebung von Abgaben nicht in Frage gestellt oder gar verhindert werden oder zu untragbaren sozialen oder wirtschaftlichen Härten führen. Die Höhe der Abgaben ist gemäss Lehre und Rechtsprechung in jedem Fall durch die entstehenden Kosten begrenzt, die nicht überschritten werden dürfen.

II. Steuerung des Finanzhaushalts

§ 10 Finanzplan

Der Regierungsrat erstellt jährlich einen Finanzplan.

² Der Finanzplan enthält insbesondere:

- a) einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung;
- b) eine Übersicht über die Investitionen und Investitionsbeiträge;
- c) eine Schätzung des Finanzbedarfes und einen Überblick über die Entwicklung der Schulden;
- d) eine Darlegung der Entwicklung der Finanzkennzahlen;
- e) eine Übersicht über die Entwicklung der Aufgabengebiete pro Departement;

³ Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis zu.

Der Mittelfristplanung in Form von Finanzplan und Investitionsprogramm kommt wichtige Bedeutung als Schnittstelle zwischen strategischer Planung in Form der Legislaturplanung und operativer Planung im Rahmen der jährlichen Budgetierung zu. Im Finanzplan werden mit den laufenden Staatsaktivitäten und den Investitionsvorhaben der nächsten Jahre auch die Ziele der regierungsrätlichen Legislaturplanung quantifiziert.

Der Finanzplan wird jährlich vom Regierungsrat erstellt und gilt als Grundlage für die Budgetierung. Beim mehrjährigen Finanzplan handelt es sich um eine rollende Planung, was bedeutet, dass nicht bis zum Ablauf des jeweiligen Planungshorizontes mit einer Aktualisierung der Finanzplanung gewartet wird, sondern dass innerhalb des Planungszeitraumes, für welchen der jeweilige Finanzplan gilt, neue Erkenntnisse einfließen.

Der Finanzplan enthält eine jährliche Gegenüberstellung der geplanten Einnahmen und Ausgaben für mindestens vier Jahre. Das erste Finanzplanungsjahr entspricht dabei dem nächsten Budgetjahr, das der Regierungsrat gleichzeitig verabschiedet.

Die Investitionen sind im Finanzplan nach Investitionsbereichen geplant und erläutert.

Für die Darlegung der Finanzierung der laufenden und der einmaligen Ausgaben sowie der Prognose über die Schuldenentwicklung der kommenden Jahre erstreckt sich der Planungshorizont des Finanzplans mindestens auf vier Jahre. .

Neu verbindlicher Bestandteil des Finanzplans ist die Darlegung der Entwicklung der Finanzkennzahlen sowie die Entwicklung der Aufgabengebiete pro Departement. Der Begriff „Aufgabengebiete“ bezeichnet dabei die funktionale Gliederung der Aufwände und Erträge nach Staatsaufgaben (z. B. die Obergruppen Gesundheit oder Sicherheit). Weil die Erfolgsrechnung gemäss lit. a nach Sachgruppen gegliedert ist (z. B. die Obergruppen Personalaufwand, Sachaufwand), ermöglicht die funktionale Gliederung nach lit. e eine ergänzende Sicht auf die Aufgabenerfüllung des Kantons.

Abs. 3 wird unverändert vom bisherigen FHG übernommen. Der Finanzplan ist ein Führungsinstrument des Regierungsrates ohne rechtliche Verbindlichkeit. Er wird dem Grossen Rat zu Kenntnis gebracht.

§ 11 Budget

Das jährliche Budget enthält die voraussehbaren Aufwände und Investitionsausgaben sowie die geschätzten Erträge und Investitionseinnahmen.

² Das Budget wird gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und den Staatsaufgaben dargestellt.

³ Der Regierungsrat stellt im Budget einen Betrag für noch nicht bekannte Aufwände und Investitionsausgaben ein, welcher dem zweifachen Kompetenzbetrag des Grossen Rates für neue Ausgaben entspricht.

⁴ Das Budget ist identisch mit dem ersten Planjahr des Finanzplans.

Wie bisher wird jährlich ein Budget für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung des Kantons Basel-Stadt erstellt (Abs. 1).

In der Erfolgsrechnung werden die Aufwände und Erträge dargestellt. Sie umfassen sowohl liquiditätswirksame als auch rein buchmässige Positionen. Diese Unterscheidung ist für die Budgetierung nicht relevant und wird nur für die Geldflussrechnung benötigt.

Gemäss Abs. 2 wird das jährliche Budget in der institutionellen Gliederung (Gliederung nach Organisationseinheiten) dargestellt. Dies gilt allerdings nur für die Budgetierung der Aufwands- und Ertragspositionen (Investitionen siehe unten). Als informative Ergänzung werden die Nettoaufwände auch nach Aufgabengebieten gemäss funktionaler Gliederung dargestellt.

Die zu budgetierenden Investitionsausgaben (Grossinvestitionen, d.h. über 300'000 Franken) und die Investitionseinnahmen werden nicht pro Dienststelle, sondern gemäss Investitionsbereichen aufgeführt und erläutert. Zurzeit bestehen die Bereiche: Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur, Öffentlicher Verkehr, Bildung, Kultur, Hochbauten, Verwaltungsvermögen sowie Übrige. Zusätzlich wird das Investitionsprogramm offen gelegt, welches die Vorhaben pro Investitionsbereich einzeln aufführt. Der Regierungsrat nimmt Vorhaben bis zu einem Total der Jahrestanchen des Budgetjahres von maximal 130% des budgetierten Investitionsplafonds ins Investitionsprogramm auf. Damit soll der bewilligte Plafonds auch bei allfälligen Verzögerungen bei einzelnen Vorhaben ausgeschöpft werden können.

Sämtliche von der staatlichen Budgetierung erfassten Dienststellen orientieren sich am einheitlichen, für alle gültigen Kontenplan des Kantons Basel-Stadt. Nähere Bestimmungen gehen aus den jährlich vom Regierungsrat erlassenen Budgetweisungen hervor.

Die Budgetierung erfolgt in der Regel in demselben Detaillierungsgrad, wie die Erfassung der mit den Budgetpositionen korrespondierenden Geschäftsvorfälle im Rechnungsjahr vorgenommen wird. Im Allgemeinen wird bei den laufenden Ausgaben und den Einnahmen jedes einzelne Detailkonto budgetiert.

Abs. 3 übernimmt die bisherige Regelung, dass der Regierungsrat bis zu einem Betrag von 3 Mio. Franken einen Pauschalbetrag für noch nicht bekannte Aufwände und Investitionsausgaben ins Budget einstellen kann. Mit diesem sog. Kompetenzkonto wird es möglich, zahlreiche kleinere, unvorhersehbare und nicht budgetierte Ausgaben unkompliziert zu tätigen. Damit können Nachtragskredite verringert werden. Die so getätigten Ausgaben sind immer der Finanzkommission zur Kenntnis zu bringen, womit die parlamentarische Kontrolle gewährleistet bleibt. Die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates ist in erster Linie für einmalige Ausgaben vorgesehen. Grössere Ausgabenbeschlüsse werden ausgeschlossen, da für die einzelne Ausgabe eine Höchstgrenze von einem Fünftel des Kompetenzbetrages des Grossen Rates festgesetzt ist (vgl. Ausgabenbewilligung).

Die Bestimmung zum Kompetenzkonto wurde neu in den Paragraphen zum Budget integriert (vormals ordentliche Ausgaben), weil es sich um eine Regelung im Zusammenhang mit Budgetkrediten handelt. Zudem wird im Sinne der sprachlichen Vereinfachung nicht mehr von einem Rahmenkredit gesprochen. Der Kompetenzbetrag ist ein normaler Budgetkredit, dessen sachliche Inhalte allerdings zum Zeitpunkt der Budgetierung noch nicht feststehen. Für die Bewilligung der Ausgaben gelten die üblichen Kompetenzbestimmungen.

§ 12 Budgetkredit

Budgetkredite werden festgelegt

- a) für die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen pro Dienststelle;
- b) für die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich.

Mit § 12 wird das Beschlussdispositiv des Grossen Rats im Rahmen des jährlichen Budgets neu explizit festgelegt. Damit kann nicht nur eine klare, bereits heute im Kanton gelebte Regelung verankert, sondern auch verdeutlicht werden, bei welchen Positionen Nachtragskredite oder Kreditüberschreitungen bewilligt werden können resp. müssen.

Die Gliederung der Erfolgsrechnung in Kapitel 3.5.4 zeigt, welche Positionen im betrieblichen Aufwand enthalten sind. Droht beispielsweise in einer Dienststelle eine Überschreitung des Kredits für den Sachaufwand (Gruppe 31), muss eine Kreditüberschreitung oder ein Nachtragskredit beantragt werden (zur Unterscheidung siehe §§ 15 und 16). Fallen jedoch z.B. Konzessionserträge (Gruppe 41) tiefer aus oder die Abschreibungen auf Grossinvestitionen (Gruppe 33 ohne Abschreibungen auf Kleininvestitionen unter 300'000 Franken) höher, hat dies kreditrechtlich keine Konsequenzen, weil auf diesen Positionen keine Budgetbindung besteht. Gleiches gilt im Falle von tieferen Investitionseinnahmen.

Bei den Investitionen sind kreditrechtlich die Plafonds für die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich relevant. Reicht ein Plafonds nicht aus, muss das Budget für Investitionen erhöht werden (zum Nachtragskredit siehe unten). Die einzelnen Vorhaben im Investitionsprogramm sind somit nicht eigene Budgetkredite, ihre Auflistung dient vielmehr der transparenten Darlegung der geplanten Ausgaben, der bereits ausgeschöpften Beträge und der budgetierten Jahrestanchen.

Selbstverständlich sorgt der Regierungsrat im Rahmen seiner Steuerungsmöglichkeiten dafür, dass rechtzeitig geeignete Massnahmen ergriffen werden, um die zusätzliche Belastung des Kantonshaushalts zu minimieren.

§ 13 Globalkredite

Im Budget können Globalkredite eingestellt werden.

² Globalkredite bedürfen der Grundlage in einem Gesetz. Bei der Bewilligung von Globalkrediten ist der Leistungsauftrag zu definieren.

Mit dem Instrument der Globalbudgetierung besteht die Möglichkeit, für einzelne Aufgabenbereiche und Verwaltungseinheiten als Budgetkredit ganz oder teilweise einen Globalbetrag festzusetzen. Somit muss die betroffene Organisationseinheit nur die Einhaltung des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit vor Abschreibungen sicherstellen: Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag wie auch die Verteilung auf die verschiedenen Konten hat keinen Einfluss, weil Aufwand und Ertrag miteinander verrechnet werden. Falls das Ergebnis schlechter ausfällt, als budgetiert, ist ein Nachtragskredit (oder evtl. eine Kreditüberschreitung) einzuholen.

Dies entbindet die Ersteller von Globalkrediten jedoch nicht von einer Detailbudgetierung auf Ebene Einzelkonto zum Zwecke der Transparenz und der Begründbarkeit der Kreditforderung sowie für die betriebliche Steuerung.

Globalkredite sind eine besondere Form von Budgetkrediten und beziehen sich folglich nur auf das jährliche Budget. Für die Zuständigkeiten in der Bewilligung der Ausgaben gelten die ordentlichen Regelungen (vgl. §§ 24 ff). Somit ist eine Aushöhlung des Ausgabenreferendums ausgeschlossen. Mit der Schaffung der Möglichkeit von Rücklagen bei globalgesteuerten Einheiten ist allerdings ein überjähriges Element ins FHG eingeflossen, wie es bereits im Museumsgesetz beschrieben wurde (vgl. § 19).

Globalkredite bedürfen einer spezialgesetzlichen Regelung, in der die Detailbestimmungen dargelegt sind, z.B. in welchen Aufgabengebieten welche Positionen gegeneinander aufgerechnet werden dürfen. Diese sind mit dem zu erstellenden Leistungsauftrag abzustimmen.

Für die bessere Lesbarkeit wurden die Bestimmungen zu den Globalkrediten aus dem Paragrafen zum Budget in einen eigenen Paragrafen ausgelagert. Die Pflicht zur Rechenschaftsablage wird neu im Paragrafen zum Jahresbericht (§ 20) aufgeführt.

§ 14 Budgetgenehmigung

Der Grosse Rat genehmigt das Budget bis zum 31. Dezember des Vorjahres.

² Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht fristgerecht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

Die Zuständigkeit des Grossen Rates zur Genehmigung des Budgets ist als separater Paragraf aufgeführt.

Neu ist die explizite Nennung des 31. Dezember als Frist für die Genehmigung des Budgets. Im Interesse der Handlungsfähigkeit des Staates wird der Regierungsrat aber wie bisher ermächtigt, im Falle der Nichtgenehmigung des Budgets die unerlässlichen Ausgaben trotzdem zu tätigen, obwohl dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Verwaltung auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung gelten würde.

§ 15 Kreditüberschreitung

Eine Überschreitung eines Budgetkredits kann vom Regierungsrat bewilligt werden, wenn

- a) die Aufgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben ist;
- b) ein Aufschub für den Kanton nicht möglich ist;
- c) die Ausgabe durch Fondsmittel oder Rücklagen gedeckt ist;
- d) die Dienststelle eine Kompensation innerhalb ihres betrieblichen Ergebnisses vor Abschreibungen vornimmt oder
- e) die Kreditüberschreitung unbedeutend ist.

² Kreditüberschreitungen sind im Jahresbericht zu begründen.

³ Bei sehr grossen Kreditüberschreitungen orientiert der Regierungsrat die Finanzkommission unverzüglich.

Reicht ein im Budget eingestellter Betrag (Budgetkredit) nicht aus, kann der Regierungsrat dessen Überschreitung in den genannten Fällen bewilligen. Mit der neuen Formulierung werden die beiden Institute Kreditüberschreitung und Nachtragskredit (inkl. dringlicher Nachtragskredit) besser abgegrenzt. Zudem wird die Kreditüberschreitung neu vor dem Nachtragskredit aufgeführt, um dem zeitlichen Anfall im Controllingprozess zu entsprechen.

Nur in den folgenden Fällen kann der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen:

- der Handlungsspielraum ist in sachlicher Hinsicht nicht gegeben (lit. a und b)
- die Ausgaben sind durch ausreichende Fondsmittel oder Rücklagen gedeckt (lit. c).
- die Höhe der Belastung des kantonalen Haushalts bleibt unverändert, weil die Dienststelle entweder andere Aufwände reduziert oder mehr Ertrag erzielt (Kompensation innerhalb des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit vor Abschreibungen, lit. d)
- die Höhe der Kreditüberschreitung ist in ihrer Höhe unbedeutend (lit. e)

Die explizite Auflistung bringt im Vergleich zum bisherigen FHG eine Klärung der Kompetenzen des Regierungsrats. Das FHG regelt damit die geltende Praxis.

Die Handlungsfreiheit ist insbesondere dann nicht gegeben, wenn eine Ausgabe bereits durch einen Rechtssatz oder Entscheid eindeutig vorgeschrieben ist. Gleich zu behandeln sind vom Rechnungslegungsstandard zwingend vorgeschriebene Buchungen, sofern die festgelegten Kriterien erfüllt sind. Dazu gehören z. B. die Bildung oder Erhöhung von Rückstellungen, die ihrem Charakter entsprechend nur in Ausnahmefällen budgetiert werden können. Im Vergleich dazu ist bei dringlichen Nachtragskrediten weniger ein sachlicher Zwang, sondern vor allem das zeitliche Element limitierend: Es muss rasch ein Entscheid zu verschiedenen Handlungsoptionen getroffen werden.

Lit. c folgt aus den neuen Regelungen zur Behandlung von Fonds (vgl. § 28 in Verbindung mit § 43). Die Verbuchung von Transaktionen zu Gunsten oder Lasten dieser Fonds erfolgt dabei gemäss IPSAS periodengerecht analog allen übrigen Erträgen und Aufwänden. Lediglich die Bestandesdifferenz von Fonds im Fremdkapital neutralisiert die Erfolgsrechnung. Bei Fonds im Eigenkapital ist die Bestandesdifferenz eine reine Eigenkapitalbuchung.

Dies bedeutet, dass die laufenden Ausgaben zu Lasten von Fonds kreditrechtlich relevant werden: Es ist ein Budgetkredit für die voraussichtlich notwendigen Aufwände zu Lasten des Fonds vorzusehen. Es käme aber einer Übersteuerung gleich, würde im Falle von Mehrausgaben ein Nachtragskredit notwendig. Eine Kreditüberschreitung erscheint als ausreichend, weil die Fondsmittel mittels gesetzlicher Grundlage für den bestimmten Zweck vorgesehen wurden.

Lit. c deckt ebenfalls Kreditüberschreitungen infolge Nutzung von Rücklagen von globalgesteuerten Dienststellen ab. Die Aufwände oder Investitionsausgaben zu Lasten von

Rücklagen werden gemäss neuer Rechnungslegung sachgerecht verbucht und werden somit kreditrechtlich relevant.

Die bisherige Regel, dass der Regierungsrat nur eine Kreditüberschreitung bewilligen kann, wenn bereits ein Budgetkredit gesprochen wurde, ist mit dem heutigen Steuerungsmodell nicht mehr relevant. Die stark zusammengefassten Budgetpositionen im betrieblichen Ergebnis führen dazu, dass in den allermeisten Fällen ohnehin ein Budgetkredit vorhanden ist. Zudem ist es für die finanziellen Folgen für den Kanton unerheblich, ob ein bestehender Kredit überschritten oder eine vormalige Nullposition neu Aufwände oder Investitionsausgaben umfasst. Dank dem Instrument der Ausgabenbewilligung ist sichergestellt, dass neue Ausgaben gemäss den festgelegten Kompetenzen entweder vom Volk, dem Grossen Rat oder vom Regierungsrat bewilligt werden.

In Abs. 2 wird die Berichtspflicht des Regierungsrates bei Kreditüberschreitungen geregelt. Kreditüberschreitungen werden im Jahresbericht offen gelegt und begründet. Dass unbedeutende Kreditüberschreitungen nicht ausdrücklich zu begründen sind, ist unbestritten. Abgesehen vom Verwaltungsaufwand, der allenfalls entstünde, würde auch die Übersichtlichkeit darunter leiden. Ebenso nicht zu bestreiten ist, dass diese Wertgrenzen nicht ins Gesetz gehören, da eine Änderung dieser Verfahrensvorschriften jedes Mal eine schwerfällige Gesetzesrevision vonnöten machte. Der Regierungsrat sieht vor, dass wie bisher Kreditüberschreitungen, welche 100'000 Franken und 3% des veranschlagten Betrages übersteigen, begründet werden müssen. Kreditüberschreitungen grösser als 3 Mio. Franken sind auch dann zu melden, wenn die 3% noch nicht erreicht sind.

Gemäss Abs. 3 soll neu bei sehr grossen Budgetüberschreitungen nur die Finanzkommission unverzüglich informiert werden. Damit soll erreicht werden, dass das Parlament, welchem die Oberaufsicht über die Verwaltung übertragen ist, bereits während des Jahres über Abweichungen gegenüber dem Budget ins Bild gesetzt wird. Es ist der Finanzkommission überlassen, ob sie in einem solchen Fall auch den Grossen Rat schon vor Vorliegen des Jahresberichts informieren will. Eine Budgetüberschreitung ist als sehr gross anzusehen, wenn sie 10 Mio. Franken übersteigt.

§ 16 Nachtragskredit

Kann eine Überschreitung von Budgetkrediten nicht mittels Kreditüberschreitung bewilligt werden, beantragt der Regierungsrat oder eine Kommission des Grossen Rates dem Grossen Rat in einer speziellen Vorlage die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines Nachtragskredits.

² Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag seiner Finanzkommission. Es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.

Nachtragskredite erhöhen die vorgängig gesprochenen Budgetkredite. Da die Budgethoheit beim Grossen Rat liegt, hat er auch über Nachtragskreditbegehren zu beschliessen (ausgenommen die definierten Fälle der Kreditüberschreitung).

Neu wird aufgeführt, dass der Antrag für einen Nachtragskredit nicht nur vom Regierungsrat, sondern auch von einer Kommission des Grossen Rates gestellt werden kann. Dies soll die Organisation vereinfachen, wenn der Grosse Rat im Rahmen der Behandlung der Ausgabenbewilligung den beantragten Betrag erhöhen will. So kann er gleichzeitig auch gerade das Budget dazu bereitstellen.

Das regierungsrätliche Budget wird von der Finanzkommission des Grossen Rates vorberaten. Sie stellt Antrag. Folgerichtig beschliesst der Grosse Rat über Nachtragskredite auch auf Antrag seiner Finanzkommission.

Ist im Budget für eine neue Ausgabe ein Betrag enthalten und wird zu Erweiterung des Projektes um einen Nachtragskredit nachgesucht, ist für die Bestimmung der Bewilligungskompetenz jene Summe massgebend, über die noch ein wesentlicher Handlungsspielraum besteht. Sind also für ein Projekt noch gar keine Ausgaben getätigt worden, ist der Gesamtbetrag massgebend. In einem solchen Fall wäre es möglich, dass ein Nachtragskredit referendumsfähig ist, wenn der Gesamtbetrag über der Zuständigkeit des Grossen Rates liegt, selbst wenn weder der ursprüngliche noch der Nachtragskredit die Referendumsgrenze übersteigen. Ist ein Projekt im Laufe der Umsetzung teurer geworden und der Grossteil der ursprünglich bewilligten Ausgaben schon getätigt, ist nur der zusätzlich benötigte Kredit massgebend.

§ 17 Dringlicher Nachtragskredit

In dringlichen Fällen kann der Regierungsrat der Finanzkommission die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines dringlichen Nachtragskredits beantragen.

² Die Finanzkommission legt ihren Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor.

³ Für dringliche neue Aufgaben, deren Ausgaben die abschliessende Kompetenz des Grossen Rates übersteigen, ist das ordentliche Verfahren einzuhalten.

Dringliche Ausgaben sind nicht oder nicht ausreichend budgetierte Ausgaben, bei welchen aus zeitlichen Gründen das ordentliche Nachtragskreditverfahren nicht durchgeführt werden kann.

Neu soll die Finanzkommission selber ihren Beschluss dem Grossen Rat zur Kenntnis bringen.

Die Finanzkommission soll wie bisher dringliche Nachtragskredite bis zur Kompetenzgrenze des Grossen Rates genehmigen können. Da neben dem dringlich zusätzlich benötigten Kredit aus finanzrechtlichen Gründen auch eine Ausgabenbewilligung des Grossen Rates notwendig ist, soll die Finanzkommission gleichzeitig bis zu diesem Betrag auch die Ausgabe bewilligen können (siehe § 26 Ausgabenbewilligung). In den anderen Fällen bleibt die Möglichkeit, unverzüglich an den Grossen Rat zu berichten und dringliche Behandlungen zu verlangen. Mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen kann der Grosse Rat auch Geschäfte beraten und darüber Beschluss fassen, die nicht wie vorgeschrieben drei Wochen vor Sitzung versandt worden sind. Ebenso kann der Grosse Rat auch ohne Antrag des Regierungsrates mit einer Zweidrittelmehrheit einen Beschluss für dringlich erklären und das Referendum ausschliessen.

§ 18 Kreditübertragungen

Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres.

² Nicht beanspruchte Kredite für im Budget ausgewiesene Vorhaben mit einmaligem Charakter, welche innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können vom Regierungsrat auf das folgende Jahr übertragen werden.

³ Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Grossen Rat mit dem Jahresbericht zur Kenntnis gebracht.

Kredite sind für das Jahr gesprochen, in welchem sie budgetiert sind. Dieser Grundsatz bedeutet, dass mit dem Ablauf des Budgetjahres die noch nicht beanspruchten Kredite verfallen. Die bisherige Ausnahme zu den so genannten Rahmen- und Globalkredite wurde gestrichen, weil das sinnverwandte Instrument der Rahmenausgabenbewilligung der Ausgabenbewilligung zugerechnet werden kann und somit im Bereich der Budgetkredite fehlplatziert wäre.

Der Verfall der Kredite wird vom Instrument der Kreditübertragung teilweise aufgehoben: Können bewilligte Vorhaben sachlich begründet nicht abgeschlossen werden, wäre es unsinnig, den Kredit verfallen zu lassen und für das folgende Jahr entweder neu zu budgetieren oder einen Nachtragskredit zu beantragen. Der anteilige, nicht ausgeschöpfte Budgetkredit für das Vorhaben wird deshalb auf das nächste Jahr übertragen. Die Offenlegung im Jahresbericht informiert detailliert über den Bestand und die Veränderungen der Kreditübertragungen. Typische Beispiele sind infolge Einsprachen verzögerte Bauprojekte.

Auch das Instrument der Rücklagen (siehe § 19) ist eine Ausnahme vom Verfall von nicht verwendeten Krediten. Mit dem nicht ausgeschöpften Kredit können Reserven geschaffen werden. Diese Möglichkeit wird aber durch die notwendige Gesetzesgrundlage und die Beschlüsse des Regierungsrats massgeblich eingeschränkt.

Nicht kreditrechtlich relevant ist die Bewilligung von Ausgaben, die je nach Art des Vorhabens für mehrere Jahre vorgenommen wird. Die neu im FHG umgesetzte Trennung von Budgetkredit und Ausgabenbewilligung schafft hier klare Verhältnisse. Die jeweiligen Jahrestanchen von bewilligten Ausgaben sind im Budget einzustellen. Nur diese Tranchen unterliegen den Bestimmungen von Nachtragskrediten, Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen. Hingegen ist die Höhe der gesamten Ausgaben dafür irrelevant.

Nur Kredite für einmalige Ausgaben und laufende Ausgaben mit einmaligem Charakter können auf das nächste Rechnungsjahr übertragen werden, und nur dann wenn noch keine Verpflichtung eingegangen worden ist. Dies sind z. B. Kredite für klar umschriebene Ausgaben für eine bestimmte einmalige Leistung (z. B. im Rahmen eines Projektes).

Laufende Ausgaben sind von der Übertragbarkeit ausgenommen. Es besteht kein Grund, diese – sind sie in der Budgetperiode nicht gebraucht worden – im nächsten Jahr wieder ohne Budgetierung zur Verfügung zu stellen. Ebenso sind einmalige Ausgaben (im weiteren Sinn) nicht zu übertragen, wenn bereits eine rechtliche Verpflichtung zu deren Bezahlung eingegangen worden ist. Denn durch diese Verpflichtung besteht keine Möglichkeit mehr, die Übertragung zu verweigern. Sie sind in der Staatsrechnung mittels einer passiven Rechnungsabgrenzung zu erfassen.

Neu soll der Regierungsrat für die Genehmigung von Kreditübertragungen zuständig sein. Für diese Änderung in der Zuständigkeit siehe Kapitel 3.5.5.

§ 19 Rücklagen

Der Regierungsrat entscheidet über die Übertragung nicht beanspruchter Globalkredite (Reservenbildung im Eigenkapital) und deren Verwendung in nachfolgenden Rechnungsperioden.

² Wird ein Globalkredit überschritten, erfolgt eine angemessene Belastung der Rücklagen (Reserveauflösung).

³ Der Regierungsrat kann Rücklagen auch für Dienststellen vorsehen, die nicht über Globalkredite gesteuert werden, sofern sie teilweise eigenwirtschaftlich tätig sind.

Rücklagen sind ein bestehendes Instrument für Dienststellen oder Behörden, die mit Globalkrediten gesteuert werden. Bisher wurden die Bestimmungen zu den Bonus- und Malusvorträgen ausschliesslich in den Spezialgesetzen geregelt (z. B. § 11 Museumsgesetz). Mit der Option auf Rücklagen soll für die globalgesteuerten Einheiten ein grösserer Handlungsspielraum geschaffen und das sog. „Dezemberfieber“ eingeschränkt werden. Rücklagen als limitiertes Eigenkapital sollen jedoch auch nicht globalgesteuerten Einheiten aufgrund ihrer eigenwirtschaftlichen Tätigkeit bilden dürfen. Der Abs. 3 regelt diesen Ausnahmefall explizit. Darunter fallen aus heutiger Sicht insbesondere die Schulheime,

Behindertenheime Zahnkliniken oder das Institut für Rechtsmedizin. Die Verordnung wird hierzu genauere Bestimmungen aufführen.

Rücklagen sind Teil des Eigenkapitals. Die Bildung und Verwendung sind Transaktionen innerhalb des Eigenkapitals, damit die periodengerechte Verbuchung von Aufwand und Ertrag gewährleistet ist.

Der Regierungsrat wird in der Verordnung Vorkehrungen treffen, dass der Bestand der Rücklagen eine angemessene Höhe nicht überschreitet. Sie sollen nur gebildet werden können, wenn die Budget- und Globalkredite infolge einer effizienten Leistungserbringung der Dienststelle unterschritten wurden.

§ 20 Jahresbericht

Der Regierungsrat legt im Jahresbericht über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres im Kanton Rechenschaft ab.

² Der Jahresbericht umfasst:

- a) den Bericht des Regierungsrats über seine Geschäftstätigkeit
- b) die Berichte der Dienststellen
- c) die Rechenschaftsberichte über die erbrachten Leistungen bei Globalkrediten
- d) die Jahresrechnung
- e) die Berichterstattung weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung
- f) die konsolidierte Rechnung
- g) den zusammenfassenden Bericht der Finanzkontrolle

³ Der Regierungsrat leitet dem Grossen Rat den Jahresbericht zur Genehmigung weiter.

Mit dem Jahresbericht wird der Steuerungskreislauf aus Finanzplanung, Budgetierung und Berichterstattung geschlossen. Er dient der Rechenschaftsablage des Regierungsrates und wird vom Grossen Rat genehmigt.

Die beiden Teile „Jahresrechnung“ und „konsolidierte Rechnung“ werden neu massgeblich von HRM2 und IPSAS definiert und enthalten zahlreiche neue Offenlegungen. Dabei wird darauf geachtet, dass möglichst keine Vermischungen zwischen Rechnungslegung und kreditrechtlicher Steuerung erfolgen.

§ 21 Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen sind erfolgswirksame Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen. Sie sind nur dann vorzunehmen, wenn sie für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten, für die Vergleichbarkeit von Rechnungen oder als Anreiz für eine kostenbewusste Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

² Die übrigen Verrechnungen, welche zum ausschliesslichen Zweck der Kosten- und Leistungsabgrenzung vorgenommen werden, sind nur in der Kostenrechnung zu berücksichtigen.

In der öffentlichen Verwaltung wie auch in privatwirtschaftlichen Unternehmungen gibt es Abteilungen oder Leistungsbereiche, welche nicht unmittelbar Leistungen an Dritte erbringen. Es kann sich dabei um die Erstellung von Vollleistungen zugunsten von Endprodukten, deren Bereitstellung an einem anderen Ort der Verwaltung erfolgt, handeln oder um eigentliche, nur indirekt den einzelnen Produkten oder Dienstleistungen zuordenbare Serviceleistungen wie beispielsweise Personalwesen, Finanz- und Rechnungswesen, interne Revision, Ausbildung etc. Damit diese meist zentral erbrachten Dienstleistungen verursachergerecht verteilt werden können, braucht es das Instrument der internen Verrechnungen. Diese Gutschriften und Belastungen zwischen Staatsaufgaben lassen sich grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten vornehmen.

Die eine Methode der internen Verrechnungen basiert auf der Rechnungsstellung gegenüber dem Abnehmer und Verursacher, womit ein finanzbuchhalterischer Vorgang generiert wird und eine geldmässige oder zumindest kontokorrentmässige Belastung des

Auftraggebers/Abnehmers resp. Vergütung an den Anbieter/Leistungserbringer erfolgt. Die zweite Möglichkeit, Kosten und Leistungen bedarfsspezifisch zuzuordnen, beruht nicht auf geldmässigen Verrechnungen, wie sie in der Finanzbuchhaltung vorgenommen werden, sondern bezieht sich auf Kosten- und Leistungsumlagen im innerbetrieblichen Rechnungswesen.

Bei Rechnungsstellungen gegenüber Dritten und als Grundlage für Staatsbeitragsverhandlungen oder bei der Ausformulierung von Verträgen ist es meist unerlässlich, die effektiven Kosten von Leistungen finanzbuchhalterisch beziffern zu können, was eigentliche interne Verrechnungen in Form von Gutschriften und Belastung voraussetzt. Um den kostenbewussten Umgang mit internen Ressourcen zu fördern, ist es oft auch sinnvoll, diese internen Kosten von Leistungen effektiv zu verrechnen.

Die Kostenrechnung ist dagegen ein vorwiegend intern benötigtes Steuerungsinstrument, sodass Kosten- und Leistungsumlagen hauptsächlich dort vorzunehmen sind, wo eine Voll- oder Teilkostenermittlung auf Ebene Kostenstelle (organisatorische Einheit) oder Kostenträger (funktionale Kostenbeanspruchung/Leistungserbringung) staatsinternen Informationszwecken dient.

§ 22 Kosten- und Leistungsrechnung

Dienststellen führen eine Kosten- und Leistungsrechnung.

Zur Ermittlung von Kosten je Verwaltungseinheit oder Staatsaufgabe führen die Dienststellen eine Kosten- und Leistungsrechnung in Form einer einfachen Kostenstellenrechnung. Sofern es zur Ermittlung der Kosten für die Leistungserbringung oder Aufgabenerfüllung erforderlich ist, decken die Verwaltungseinheiten ihre innerbetrieblichen Informationsbedürfnisse durch den Aufbau einer individuellen, ausgebauten Kosten- und Leistungsrechnung.

Der Regierungsrat wird in der Verordnung die Detailbestimmungen festlegen.

§ 23 Risikobeurteilung

Der Regierungsrat ist verantwortlich für eine jährliche Analyse und Beurteilung der Risiken des Kantons, wobei primär diejenigen Risiken erfasst werden, die einen wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Situation des Kantons haben können.

² Der Regierungsrat veranlasst Massnahmen zum Umgang mit diesen Risiken.

Analog zum Obligationenrecht (Art. 663b Ziff. 12 OR) soll der Regierungsrat neu verpflichtet werden, jährlich die Risiken des Kantons zu analysieren und zu beurteilen. Daraus abgeleitet soll der Regierungsrat allfällige weitere Massnahmen zur Reduktion von Risiken oder zum kontrollierten Umgang mit Risiken veranlassen (z.B. ein Internes Kontrollsystem). In § 42 lit e) wird der Regierungsrat zudem verpflichtet, im Anhang zur Jahresrechnung Angaben zur Durchführung einer Risikobeurteilung zu machen.

III. Ausgaben

§ 24 Begriff

Als Ausgaben gelten Aufwand und Investitionsausgaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

² Als Ausgaben gelten auch:

- a) die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen;
- b) der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverbindlichkeiten;
- c) Einnahmenverzicht

Unter Ausgaben werden in den nachfolgenden Paragraphen wie bisher sowohl Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung als aus Investitionsausgaben verstanden.

Von der Kompetenzregelung gleich wie Ausgaben werden auch die Widmung von Finanzins Verwaltungsvermögen, der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen sowie Einnahmeverzichte behandelt. Unter Letzterem sind die Abgabe von Leistungen an Dritte unter den Gestehungskosten für den Kanton oder Zinsvergünstigungen bei Darlehen an Dritte zu verstehen.

§ 25 Voraussetzungen

Jede Ausgabe setzt eine rechtliche Grundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus.

² Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem

- a) Rechtssatz;
- b) Gerichtsentscheid oder
- c) auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht.

³ Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen.

Der Paragraph nennt die für die Ausgabe notwendigen Voraussetzungen. Wo bisher nur die rechtliche Grundlage genannt war, sind neu auch der Budgetkredit und die Ausgabenbewilligung genannt (vgl. Kapitel 3.5.1).

Für die rechtliche Grundlage massgebend ist wie heute das Legalitätsprinzip. Alle mit der Haushaltführung betrauten Behörden, also Verwaltung, Regierung und Parlament, haben sich an die Gesetze oder diesen gleichgestellte Beschlüsse zu halten.

Das Budget scheidet als eigenständige rechtliche Grundlage für das Verwaltungshandeln aus. Da der Grosse Rat die Budgethoheit besitzt, richtet sich das Gebot der Gesetzmässigkeit rechtlich in erster Linie an ihn. Er darf mit dem Budgetbeschluss nicht gegen bestehendes Recht verstossen. Faktisch sind natürlich auch der Regierungsrat und die Verwaltung Adressaten des Gesetzmässigkeitsgebotes, auch sie dürfen die Mittel nur zur Erfüllung der durch die Rechtsordnung dem Staat übertragenen Aufgaben einsetzen.

Gesetzmässigkeit einer Ausgabe bedeutet nicht, dass diese in ihrer Höhe bereits in einem Erlass ausdrücklich festgehalten ist. Oft lässt das Gesetz den zuständigen Organen einen weiten Handlungsspielraum. Insofern kann nicht gesagt werden, jede budgetierte Ausgabe sei nur Vollzug eines gegebenen Rechtserlasses. Auch im Bereich der gebundenen Ausgaben bestehen grosse Gestaltungsmöglichkeiten, selbst wenn die rechtliche Grundlage im Gegensatz zu neuen Ausgaben nicht erst geschaffen werden muss, sondern bereits vorhanden ist. So ist z. B. dem Regierungsrat die Zuständigkeit für die Organisation der Verwaltung übertragen. Wie er sie organisiert, liegt weitgehend in seiner Entscheidungskompetenz, kann aber wesentliche Auswirkungen u.a. auf die Personalkosten haben.

Der Begriff des Budgetkredits wird neu eingeführt und bei den Bestimmungen zum Budget platziert (§ 11). Mit Budgetkrediten ist die betragsmässige Obergrenze für die Positionen des

Aufwands und der Investitionsausgaben gemeint. Erträge und Investitionseinnahmen sind keine Budgetkredite. Eine Ausnahme ergibt sich im Falle von Globalkrediten, wo der Budgetkredit dem Saldo zwischen Aufwand und Ertrag entspricht.

§ 26 Ausgabenbewilligung

Die Ausgabenbewilligung erfolgt

- a) bei neuen Ausgaben über 300'000 Franken durch einen Beschluss des Grossen Rates;
- b) bei neuen Ausgaben bis 300'000 Franken und bei gebundenen Ausgaben durch Beschluss des Regierungsrates;
- c) bei dringlichen neuen Ausgaben bis 1.5 Mio. Franken durch Beschluss der Finanzkommission.

Die Zuständigkeiten für die Sachentscheide im Sinne der Ausgabenbewilligung sind an die bisherigen betraglichen Grenzen gebunden. Der neu strukturierte Paragraf zeigt alle relevanten Zuständigkeiten und erleichtert damit die Übersicht: Bisher lag die Kompetenz für Ausgaben grundsätzlich beim Grossen Rat (§ 21 FHG bisher) – von diesem Grundsatz wurde dann die „Ausnahme“ für den Regierungsrat vorgenommen (§ 24 FHG bisher). Inhaltlich ist die neue Struktur identisch.

Lit. c verknüpft die Ausgabenbewilligung mit der Festsetzung des dringlichen Nachtragskredits. Diesen beschliesst die Finanzkommission auf Antrag des Regierungsrates. Wenn zusätzlich auch eine Ausgabenbewilligung notwendig ist, weil es sich um neuen Ausgaben handelt, soll die Finanzkommission gleichzeitig mit der Genehmigung des Nachtragskredits auch die Ausgaben bewilligen können.

§ 27 Rahmenausgabenbewilligung

Der Grosse Rat kann mehrere Ausgaben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen.

² Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist anschliessend der Regierungsrat zuständig.

Bei Programmen und ähnlichen Massnahmenpaketen wird eine Vielzahl von Einzelausgaben getätigt. Überschreiten diese im Einzelfall die festgelegten Kompetenzen des Regierungsrats (d.h. neue Ausgaben über 300'000 Franken) wäre dafür gemäss der allgemeinen Regel zur Ausgabenbewilligung der Grosse Rat zuständig. Mit § 27 soll neu die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Grosse Rat die Ausgaben gesamthaft in einem Beschluss bewilligt. Die einzelnen Ausgaben werden in der Folge durch den Regierungsrat bewilligt. Vorbehalten bleibt die Deckung durch einen Budgetkredit.

Diese Regelung kodifiziert die geltende Praxis. Beispiele für Rahmenausgabenbewilligungen sind Anschaffungen von medizinischen Apparaten in Spitälern, Velo-Verkehrsmassnahmen oder der Denkmalschutz. Die bisher im FHG enthaltenen Rahmenkredite für Ausgaben über mehrere Jahre waren von ihrer Funktion her eigentlich keine mehrjährigen Budgetbeschlüsse, sondern ebenfalls Rahmenausgabenbewilligungen. Die geplanten jährlichen Ausgaben mussten trotzdem jedes Jahr budgetiert werden.

§ 28 Fondsbelastungen

Ausgaben zu Lasten von Fonds werden vom Regierungsrat bewilligt.

Gemäss § 43 des neuen FHG sind Fonds ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und bestimmten Auflagen. Bei Fonds im Eigenkapital ist die Zweckbindung durch die gesetzliche Grundlage definiert, bei Fonds im Fremdkapital mindestens durch die Verpflichtung gegenüber Dritten.

Die Ausgaben zu Lasten von Fonds folgen der festgelegten Zweckbindung. Eine zusätzliche Bewilligung durch den Grossen Rat erscheint als nicht nötig, weil die Mittelverwendung bereits engen Schranken unterliegt. Zudem werden die Ausgaben zu Lasten der Fonds budgetiert, womit die erwarteten Ausgaben transparent ausgewiesen werden – wobei aber angemerkt werden muss, dass im Falle von Mehrausgaben der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen kann (vgl. § 15).

Diese neue Regelung zu Fondsausgaben ist mit jener bei Rahmenausgabenbewilligungen vergleichbar, geht aber noch einen Schritt weiter: Der Grosse Rat delegiert die Ausgabenkompetenz dauerhaft und umfassend an den Regierungsrat. Dagegen sind Rahmenausgabenbewilligungen zeitlich beschränkt gültig, resp. müssen periodisch erneuert werden.

Bei der Mehrheit der Fonds ist bereits heute der Regierungsrat für die Ausgabenbewilligung zuständig. Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Bestimmungen, die einen Einbezug des Grossen Rates verlangen.

§ 29 Neue und gebundene Ausgaben

Eine Ausgabe ist neu, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

² Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht neu im Sinne von Abs. 1 ist.

„Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit als nicht referendumpflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das „Ob“ weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das „Wie“ wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 113 Ia 396 f. E. 4a, 112 Ia 51 E. 4a, 111 Ia 37 E. 4c, je mit Hinweisen)“.

Im Grundsatz kann folgende Aussage gemacht werden: Wenn ein verhältnismässig grosser Entscheidungs- und Handlungsspielraum besteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen. Dann muss dem Volk ein Mitspracherecht eingeräumt werden, da es sich zu dieser Ausgabe und somit zur vorgesehenen Verwendung von Steuergeldern noch nicht hat äussern können. Andernfalls wird die Ausgabe als gebunden betrachtet und das Referendum ist ausgeschlossen.

§ 30 Ausgabenreferendum

Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über 1.5 Mio. Franken enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.

² Für die Bestimmung der Höhe der Ausgaben sind massgebend:

- a) bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen neuen Ausgaben deren Gesamtsumme;
- b) bei wiederkehrenden neuen Ausgaben die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben;
- c) bei einer Kombination aus lit. a und b die Summe der beiden Beträge.

³ Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von Immobilien in das Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben gemäss Abs. 1 übersteigen.

⁴ Die Höhe der Ausgabe bemisst sich ohne Berücksichtigung von erwarteten Drittleistungen nach den Gesamtausgaben.

Die Bestimmung übernimmt im Wesentlichen die Aussagen des heutigen Gesetzes. Mit einer Auflistung in Abs. 2 soll aber die Bestimmung der Höhe der Ausgaben transparenter definiert werden. Dabei werden auch einzelne neue Regelungen aufgenommen.

Lit. a übernimmt die Vorgabe des bisherigen Abs. 2, wonach Ausgaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken, mit deren Gesamtsumme bewilligt werden müssen.

Lit. b nimmt eine Vereinfachung der Berechnung für neue wiederkehrende Ausgaben vor (vgl. auch Kapitel 3.5.2). Die heutige gesetzliche Regelung qualifiziert eine Ausgabe für ein fakultatives Referendum, wenn die Gesamtsumme der künftigen Jahrestanchen über der genannten Grenze von 1.5 Mio. Franken für einmalige Ausgaben zu liegen kommt. Allerdings ist nicht genau festgelegt, wie viele Jahre für die Addition berücksichtigt werden müssen. Auch in Anbetracht der im Vergleich mit anderen Kantonen tiefen Kompetenzgrenzen soll die Berechnung nicht auf eine bestimmte Anzahl Jahre beschränkt, sondern gänzlich auf die Addition verzichtet werden (vgl. Kapitel 3.5.2). Relevant soll der maximale jährliche Betrag sein.

Lit. c trägt der Tatsache Rechnung, dass neue Vorhaben oftmals sowohl einmalige wie wiederkehrende Ausgaben auslösen. Um die Grenze für ein fakultatives Referendum näher an die tatsächlich resultierenden Ausgaben zu bringen, soll neu klar geregelt werden, dass die beiden gemäss lit. a und b definierten Beträge addiert werden müssen (vgl. hierzu auch die Abbildung in Kapitel 3.5.2).

Gemäss Abs. 3 sind Beschlüsse des Grossen Rates über den Erwerb von Liegenschaften in das Verwaltungsvermögen referendumpflichtig. Dies betrifft sowohl direkte Käufe als auch die Widmung aus dem Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen. Die Kompetenz liegt drei Mal höher als bei den übrigen Werten des Verwaltungsvermögens, weil die Grenze von 1.5 Mio. Franken bei den meisten Liegenschaftsgeschäften ein Referendum möglich machen würde. Dies muss ausgeschlossen werden, um die Handlungsfähigkeit des Grossen Rates zu erhalten. Für Verkäufe und Entwidmung siehe § 52.

Abs. 4 unterstreicht die Bedeutung des Bruttoprinzips. Dieses gilt nicht nur in der Rechnungslegung, sondern ist auch für die Bestimmung der Höhe einer Ausgabe und damit für die Frage nach dem Ausgabenreferendum massgebend. Die Mitsprachemöglichkeit des Volkes soll gewährleistet werden, wenn die insgesamt ausgelösten Kosten die Referendumsgrenze übersteigen, auch wenn die Nettobelastung des Kantons erwartungsgemäss tiefer ist oder sicher darunter liegt. Das Volk soll über grosse Projekte mitentscheiden können, das Ausgabenreferendum darf nicht ausgehöhlt werden. Gegenüber der bisherigen Fassung wurde einzig eine sprachliche Vereinfachung vorgeschlagen.

§ 31 Ausgabenbericht/Ratschlag

Für neue Ausgaben, die eine Bewilligung des Grossen Rates erfordern und die unterhalb der Grenze für das fakultative Referendum liegen, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Ausgabenbericht vor, für Ausgaben, die diese Grenze überschreiten, einen Ratschlag.

Neue Ausgaben über 300'000 Franken liegen im Kompetenzbereich des Grossen Rates. Für dessen Beschlussfassung (Ausgabenbewilligung) legt der Regierungsrat einen Ausgabenbericht vor. Die Vorschrift wurde vom bisherigen § 29 FHG übernommen, wobei jedoch die Nennung des Betrages durch eine Umschreibung ersetzt wurde. Zusätzlich wird neu angefügt, dass der Regierungsrat einen Ratschlag erstellt, wenn die Grenze für das fakultative Referendum überschritten wird.

Mit der vorgeschlagenen klaren Trennung zwischen Budget(kredit) und (Ausgaben)bewilligung sind die einzelnen Ausgaben mit dem Budget noch nicht bewilligt. Der Ausgabenbericht bzw. der Ratschlag dient folglich als Medium der Ausgabenbewilligung.

§ 32 Ausgabenbewilligung des Regierungsrates

Der Regierungsrat beschliesst Ausgaben in seinem Kompetenzbereich auf Antrag eines Departements.

² Er kann die Bewilligung von Ausgaben an die Verwaltungseinheiten übertragen.

³ Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über die Ausgabenbeschlüsse in seinem Kompetenzbereich.

Als Grundsatz wird hier zuerst definiert, dass der Regierungsrat die Ausgabenbewilligung auf Basis eines Antrages eines Departements vornimmt. Er kann die Kompetenz für die Bewilligung von Ausgaben in seiner Kompetenz allerdings wie bisher an die Verwaltungseinheiten delegieren. Dies entspricht seiner allgemeinen Delegationskompetenz. Die Verordnung wird hierzu detaillierte Vorgaben bezüglich Höhe und Gegenstand der Ausgaben definieren.

Zur Ergänzung sei hier noch erwähnt, dass bei gebundenen Investitionsausgaben der Beschluss des Regierungsrates zur Aufnahme ins Investitionsprogramm gleichzeitig als Ausgabenbewilligung für diese Positionen gilt. Diese Koppelung soll den administrativen Aufwand minimieren. Der Vollzug der Ausgaben ist nicht mehr explizit im FHG geregelt. Er obliegt in aller Regel den Verwaltungseinheiten. Diese Ermächtigung ermöglicht es, die oberen Instanzen von unwichtigen Verwaltungshandlungen zu entlasten. Um ein geordnetes Verfahren zu gewährleisten, werden die Vollzugskompetenzen durch schriftliche Weisungen weitergegeben.

Wer mit der Bewilligung oder dem Vollzug von Ausgaben betraut ist, trägt folgerichtig auch die Verantwortung dafür, dass die Ausgabenkompetenzregeln und weitere geltende Vorschriften eingehalten sind. Wer Kompetenzen überträgt, ist aus seiner Verantwortung nicht entlassen, ihm obliegt die Aufsichtspflicht. Um das parlamentarische Oberaufsichtsrecht zu gewährleisten, wird in Abs. 3 der Finanzkommission wie bisher das Recht eingeräumt, über die Delegation der Vollzugskompetenzen Aufschluss zu verlangen.

IV. Rechnungslegung

Das Kapitel IV enthält alle wesentlichen Eckwerte einer zeitgemässen Rechnungslegung, welche die Vorgaben von HRM2 erfüllt und an IPSAS angebunden ist.

1. Allgemeines

§ 33 Zweck

Mit der Rechnungslegung sollen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden.

Die oberste Zielsetzung der Rechnungslegung nach IPSAS ist die Vermittlung einer «true and fair view». Die Rechnungslegung soll die tatsächlichen Verhältnisse wiedergeben, damit für die Führung des Kantons zuverlässige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen.

Im bisherigen § 8 FHG wurde eine in der Stossrichtung vergleichbare Zielvorgabe gemacht. Die neue Formulierung wurde lediglich an heute übliche Umschreibungen einer transparenten Rechnungslegung angepasst. Mit der Verwendung „sollen“ wird verdeutlicht, dass die Vermittlung von transparenten Informationen immer wieder überprüft werden muss. Gleichzeitig wird damit die Möglichkeit geschaffen, vom gewählten Standard IPSAS in ausgewählten Bereichen abzuweichen (vgl. § 35 Abs. 2).

§ 34 Grundsätze

Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung und der Bruttoverbuchung (ordnungsgemässe Rechnungslegung).

Alle Aufwände und Erträge werden in der Periode ihrer Verursachung erfasst.

Der Abs. 1 legt die zentralen Grundsätze der IPSAS dar. Sie vermitteln die wesentlichen Zielsetzungen der Rechnungslegung und setzen den Rahmen, in welchen sich die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze bewegen. Auf die Grundsätze wird insbesondere immer dann zurückgegriffen, wenn für einen Tatbestand keine konkreten Regelungen vorgegeben sind.

Die neuen Grundsätze bauen auf den bisherigen in § 8 FHG auf und orientieren sich an den Vorgaben von IPSAS.

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 (vgl. bisher „Bindung der im Budget eingestellten Beträge“) und zu den Vorjahresabschlüssen möglich ist. Sekundär soll auch die Vergleichbarkeit mit der Rechnungslegung anderer Kantone gewährleistet sein.

In Anlehnung an IPSAS werden die Grundsätze der Vollständigkeit und der wahrheitsgetreuen Übersicht nicht mehr ausdrücklich genannt. Das heisst natürlich nicht, dass die Rechnung nicht grundsätzlich vollständig und richtig sein muss. In der Berichterstattung ist jedoch der Grundsatz der Wesentlichkeit wichtiger, wonach eine Rechnung in allen wesentlichen Teilen vollständig sein muss. Der bisherigen Vorgabe der „Wahrheit“ hingegen kann eine Rechnungslegung kaum genügen, da bei vielen Fragen der Bilanzierung und Bewertung Ermessensentscheide getroffen werden müssen. Im Englischen spricht man hier deshalb eher von «accuracy», was als «im Gesamtzusammenhang richtig» interpretiert werden kann. Die «accuracy» wird dem Grundsatz der Zuverlässigkeit zugeordnet.

Neu hinzu kommt der Grundsatz der Fortführung (Fortführungsprinzip), wonach davon ausgegangen wird, dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben weitergeführt wird und keine Konkursituation eintritt.

Abs. 2 verankert den Grundsatz des «Accrual Accounting». Dieses besagt, dass Aufwände und Erträge in jener Periode verbucht werden, in der sie anfallen. Auch die bisherige Rechnung nach HRM1 hat sich an diesem Grundsatz ausgerichtet. Neu wird er explizit in das Gesetz aufgenommen, um die zentrale Bedeutung für die Rechnungslegung zu verdeutlichen. Beispiele in der Anwendung sind die Abschreibung des Verwaltungsvermögens über die Nutzungsdauer, die Posten der aktiven und passiven (zeitliche) Rechnungsabgrenzung und die Bildung und Verwendung von Rückstellungen.

Abweichungen von den neuen Grundsätzen sind in der Verordnung möglich und im Anhang der Jahresrechnung offen zu legen.

Auf eine gesetzliche Verankerung von Buchführungsgrundsätzen wird verzichtet. Der Regierungsrat legt diese auf der Grundlage der Rechnungslegungsgrundsätze auf Verordnungsstufe fest.

§ 35 Anwendbare Normen

Die Rechnungslegung erfolgt nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung.

² Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk und weist Abweichungen davon aus.

Die Rechnungslegung des Kantons Basel-Stadt wird neu nach den allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung, den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) erfolgen (vgl. Kapitel 3.2). Damit kann die im § 33 vorgelegte Zielvorgabe erreicht werden. Dies erlaubt gleichzeitig die Erfüllung der Vorgaben von HRM2.

Im bisherigen FHG fand keine Anbindung an ein explizites Regelwerk statt. Grundlage bildeten die allgemeinen kaufmännischen Grundsätze.

Die Normen verstehen sich hier als eine Gesamtheit von einzelnen Rechnungslegungsstandards, die eine sinnvolle und abgeschlossene Einheit ergeben (Regelwerk). Nebst den IPSAS sind die Swiss GAAP FER, IFRS oder US-GAAP weitere anerkannte Regelwerke, die jedoch allesamt auf private Organisationen ausgerichtet sind.

Die Verordnung zum FHG wird die IPSAS als relevantes Regelwerk festlegen. Wesentliche Abweichungen zu IPSAS werden in der Verordnung und im Anhang der Jahresrechnung offen gelegt.

2. Jahresrechnung

Der Geltungsbereich der Jahresrechnung umfasst jene Einheiten, für welche das FHG gemäss § 2 anzuwenden ist.

§ 36 Elemente der Jahresrechnung

Die Jahresrechnung umfasst:

- a) die Erfolgsrechnung;
- b) die Investitionsrechnung;
- c) die Geldflussrechnung;
- d) die Bilanz;
- e) den Eigenkapitalnachweis;
- f) den Anhang.

Die Jahresrechnung nach IPSAS umfasst die fünf Elemente Erfolgsrechnung, Geldflussrechnung, Bilanz, Eigenkapitalnachweis und Anhang. Infolge der Bedeutung der Investitionsrechnung in der Budgetierung und Steuerung wurde dieses Element zusätzlich als eigenständiger Bestandteil aufgenommen.

Die Elemente der Jahresrechnung ermöglichen die Analyse der Rechnung aus unterschiedlichen Blickwinkeln und stellen daher eine umfassende Darstellung des abgeschlossenen Rechnungsjahres dar.

Das neue FHG übernimmt die heute üblichen Begriffe gemäss HRM2: Bilanz anstelle Bestandesrechnung, Erfolgsrechnung anstatt laufende Rechnung. Auf den Begriff der Verwaltungsrechnung (§ 8 bisher) kann ohne Verlust verzichtet werden.

Neu sind die Elemente Geldflussrechnung und Eigenkapitalnachweis (vgl. Bemerkungen in den §§ 39 und 41).

§ 37 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag eines Rechnungsjahres. Der Saldo verändert das Eigenkapital.

² Die Erfolgsrechnung gliedert sich in das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis.

Während die Bilanz die Verhältnisse am Stichtag des Rechnungsjahres darlegt (31.12.), zeigt die Erfolgsrechnung die Werteflüsse des ganzen Jahres. Sie ist wie bisher nach Arten der Aufwände und Erträge gegliedert und zeigt somit eine kantonsweite Sicht. Die Gliederung nach einzelnen Dienststellen ist nicht Teil der Jahresrechnung und wird für den Vergleich von Budget und Rechnung in einem separaten Teil des Jahresberichts gezeigt. Auch die funktionale Gliederung nach Aufgabenbereichen (Gesundheit, Verkehr, Soziales etc.) wird separat weitergeführt.

In der Erfolgsrechnung werden im Gesetz neu zwei Stufen unterschieden: Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis. Die klar wichtigste und betragsmässig umfangreichste Stufe ist jene der betrieblichen Tätigkeit, die i.d.R. alle Werteflüsse mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben umfasst.

Die Stufe «Finanzergebnis» enthält Erträge aus Finanzanlagen (Zinsen und Dividenden des Finanz- und des Verwaltungsvermögens), Finanzaufwände, realisierte und unrealisierte Kursgewinne, Gewinne und Verluste aus Veräusserungen von Sachanlagen sowie der Liegenschaftserfolg aus Finanzvermögen. Liegenschaftserträge und -aufwände des Verwaltungsvermögens sind Teil der betrieblichen Tätigkeit.

Das Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit sowie das Finanzergebnis bilden zusammen das Gesamtergebnis.

Im HRM2 ist in der Erfolgsrechnung zusätzlich eine Stufe für ausserordentliche Aufwände und Erträge vorgesehen. Der Verzicht in Basel-Stadt lehnt sich an IPSAS an, die ausserordentliche Positionen zwar nicht verbieten, aber nicht mehr definieren und dafür auch keine eigene Stufe in der Erfolgsrechnung vorsehen. Gemäss einer früheren Version von IPSAS waren ausserordentliche Aufwände und Erträge sehr restriktiv zu handhaben. Sie mussten gleichzeitig selten, ungewöhnlich, wesentlich und unbeeinflussbar sein. Finanzvorfälle, mit denen die Verwaltung rechnen musste, beziehungsweise rechnen konnte, galten nicht als ausserordentlich. Diese restriktive Vorgabe führt dazu, dass praktisch keine Vorfälle als ausserordentlich zu taxieren sind, resp. wären. Deshalb wird die neue Empfehlung von IPSAS übernommen und folglich auf ausserordentliche Positionen verzichtet.

§ 38 Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung enthält jene Ausgaben und Einnahmen eines Rechnungsjahres, die Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzung des Verwaltungsvermögens schaffen.

² Die Investitionsrechnung weist die Brutto- und Nettoinvestition aus.

Die Investitionsrechnung zeigt die Ausgaben und Einnahmen, welche das Verwaltungsvermögen verändern. Dieser Umstand wurde sprachlich mit dem entsprechenden Zusatz verdeutlicht. Ansonsten sind die bisherigen Bestimmungen unverändert übernommen worden.

Damit die Investitionsrechnung und die Geldflussrechnung vergleichbar sind, werden in der Stufe Investitionstätigkeit der Geldflussrechnung zuerst die Ausgaben und Einnahmen aus der Investitionsrechnung aufgelistet und dann die nicht liquiditätswirksamen Transaktionen (z. B. ein Übertrag in das Finanzvermögen) korrigiert, damit der effektive Geldfluss dargestellt wird.

§ 39 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und die Verwendung der Geldmittel.

² Sie ist gegliedert in:

- a) die betriebliche Tätigkeit;
- b) die Investitionstätigkeit;
- c) die Finanzierungstätigkeit.

Die Geldflussrechnung ist in der Form gemäss HRM2 und IPSAS ein neues Element der Jahresrechnung. Sie ergänzt die Jahresrechnung, um die Veränderung der flüssigen Mittel aufzuzeigen. Sie darf nicht mit der Finanzrechnung (vgl. § 8 FHG bisher) verwechselt werden, welche die Veränderung der Nettoschuld des Kantons darlegt.

In der Geldflussrechnung werden die bedeutsamen Geldflüsse in drei Stufen aufgezeigt. In der Verordnung wird die anzuwendende Methode bestimmt (indirekte Methode).

§ 40 Bilanz

Die Bilanz enthält auf der Aktivseite das Umlauf- und das Anlagevermögen, auf der Passivseite das Fremd- und das Eigenkapital.

² Das Umlaufvermögen umfasst das kurzfristig realisierbare Finanzvermögen. Das Anlagevermögen ist in das nicht kurzfristig realisierbare Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen gegliedert.

³ Das Verwaltungsvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Sie können nicht ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden.

⁴ Das Finanzvermögen umfasst alle übrigen Vermögenswerte.

⁵ Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauernd nicht mehr benötigt werden, sind in das Finanzvermögen zu übertragen.

Mit § 40 werden die grundsätzliche Struktur und Inhalte der Bilanz dargelegt. Mit der Anbindung an IPSAS wird die international übliche Obergliederung der Aktivseite in Umlauf- und Anlagevermögen übernommen. Damit kann die Realisierbarkeit der Vermögenspositionen dargelegt werden. Die zweite Gliederungsstufe ist die in der Schweiz übliche Aufteilung in Finanz- und Verwaltungsvermögen.

Die Passiven gliedern sich unverändert in Fremd- und Eigenkapital.

Im Vergleich zum heutigen FHG wurden die Regelungen zur Bilanz gekürzt. So wurde beispielsweise die Definition von Finanz- und Verwaltungsvermögen zwar inhaltlich unverändert belassen, jedoch sprachlich vereinfacht – unter anderem wurde auf eine Doppeldefinition verzichtet.

Die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens des Kantons Basel-Stadt haben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu dienen. Ändert sich der Verwendungszweck einzelner Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen dauerhaft und wird die Anlage nicht mehr zu Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benutzt, so muss sie in das Finanzvermögen übertragen werden (Abs. 5). Die Überprüfung der Ausscheidung der Anlagegüter in Verwaltungs- und Finanzvermögen nach obengenanntem Kriterium erfolgt periodisch.

§ 41 Eigenkapitalnachweis

Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.

Der Eigenkapitalnachweis dient dem vollständigen Nachweis der Bewegungen im Eigenkapital. Damit werden auch erfolgsneutral verbuchte Transaktionen (via Eigenkapital) transparent offen gelegt.

§ 42 Anhang

Der Anhang der Jahresrechnung

- a) benennt die für die Rechnungslegung angewandten Normen und begründet Abweichungen,
- b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze, einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze, zusammen,
- c) bezeichnet die von der Jahresrechnung erfassten Organisationseinheiten,
- d) zeigt die Veränderung der Werte der Fonds,
- e) enthält Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung durch den Regierungsrat und;
- f) weist zusätzliche Angaben aus, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons von Bedeutung sind.

Der Anhang ist wie bisher ein integraler Bestandteil der Jahresrechnung, kein „Anhängsel“. Er enthält alle jene Angaben, die in Ergänzung zu den übrigen Elementen notwendig sind, um eine zuverlässige Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons vornehmen zu können. Beispielsweise können erst mit der Angabe des angewendeten

Regelwerks und der Rechnungslegungsgrundsätze die anderswo präsentierten Zahlen interpretiert werden.

Die Aufzählung der Inhalte ist nicht abschliessend. Zu allen wesentlichen Positionen in der Erfolgsrechnung und Bilanz sind Details und Erläuterungen vorzunehmen (z. B. der Beteiligungsspiegel, der Rückstellungsspiegel oder der Bericht zu den Eventualverbindlichkeiten).

§ 43 Fonds

Fonds sind ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen.

² Fonds werden nach ihrem Charakter im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen. Fonds im Fremdkapital gründen auf einer Verpflichtung gegenüber Dritten, welche die Verwendung der Gelder an den vorbestimmten, eng definierten Zweck bindet.

³ Die Bildung von Fonds aus öffentlichen Mitteln bedarf ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss.

⁴ Der Regierungsrat verwaltet die Fonds und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist.

Fonds sind zweckbestimmte Gelder, über die mit einer separaten Berichterstattung Rechenschaft abgelegt wird. Fonds ist der Überbegriff für eine Vielzahl an verschiedenen Formen, u.a. Spezialfinanzierungen, Spezialfonds, Legate und unselbständige Stiftungen. Neu wird nur noch von Fonds gesprochen, da sie buchhalterisch identisch behandelt werden.

Fonds werden gemäss ihrem Charakter dem Fremd- oder Eigenkapital zugeordnet. Das dabei angewandte Hauptkriterium ist der Handlungsspielraum des Kantons Basel-Stadt in der Verwendung der Gelder, was sich in der Regel anhand der gesetzlichen Grundlage ableiten lässt.

Die Buchführung erfährt grundlegende Änderungen. Neu sind alle Aufwände zu Lasten sowie Erträge zu Gunsten von Fonds gemäss dem Bruttoprinzip über die Erfolgsrechnung zu führen. Nur bei Fonds, die dem Fremdkapital zugeordnet werden, erfolgt eine Ausgleichbuchung via Verbuchung der Bestandesdifferenz, damit die Erfolgsrechnung insgesamt nicht belastet wird. Die Verordnung wird hierzu genaue Angaben machen.

Die Abs. 3 und 4 sind vom bisherigen FHG unverändert übernommen – bis auf den Begriff Fonds.

3. Bilanzierung und Bewertung

Mit den Bestimmungen zur Bilanzierung und Bewertung werden die in § 34 dargelegten allgemeinen Grundsätze konkretisiert.

§ 44 Bilanzierungsgrundsätze

Vermögensteile werden aktiviert, wenn

- a) sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und
- b) ihr Wert zuverlässig ermittelt werden kann.

² Verpflichtungen werden passiviert, wenn

- a) ihr Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt;
- b) ein Mittelabfluss zu ihrer Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und
- c) dessen Höhe zuverlässig ermittelt werden kann.

IPSAS setzt für die Aktivierung voraus, dass entweder ein zukünftiger wirtschaftlicher Nutzen vorhanden ist oder der Vermögensgegenstand für die Erbringung öffentlicher Aufgaben genutzt wird. Diese doppelte Verwendung des Begriffs «Nutzen» ist in der Schweiz seit der Einführung der Unterscheidung in Finanz- und Verwaltungsvermögen gemäss HRM üblich. Mit der Nennung im Gesetz wird diesem Umstand Rechnung getragen. Trotzdem ergeben sich in der konsequenten Umsetzung verschiedene Neuerungen, welche auf Verordnungsstufe Eingang finden werden.

An der bisherigen Praxis zur Aktivierungsgrenze von 50'000 Franken für die Berücksichtigung in der Anlagebuchhaltung, resp. 300'000 Franken für die Auflistung in der Investitionsrechnung wird festgehalten.

Abs. 2 verankert die für die Passivierung wesentlichen Grundsätze nach IPSAS in vereinfachter Form. Verpflichtungen zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Ursprung in der Vergangenheit liegt und der künftige Mittelabfluss sicher oder wahrscheinlich ist. Die zuverlässige Ermittlung wird insbesondere bei Rückstellungen für die Praxis bedeutsam. Rückstellungen sind Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt des Eintrittes oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses nicht eindeutig bestimmt sind. Sie stellen ein Instrument zur periodengerechten Verbuchung von Aufwänden dar.

„Zuverlässig ermittelt“ macht keine exakte Berechnung notwendig. Damit das Schätzverfahren jedoch möglichst auf einer objektiven Grundlage beruht, muss der Passivierungsbetrag unter Verwendung aller mit verhältnismässigem Aufwand erhältlichen Informationen nachvollziehbar begründet werden. Bestehen bezüglich Eintritt oder Höhe des künftigen Mittelabflusses wesentliche Unsicherheiten, darf der Tatbestand nicht als Verpflichtung in die Bilanz aufgenommen werden, sondern wird als Eventualverpflichtung oder als sonstiger Tatbestand mit Eventualcharakter im Anhang der Jahresrechnung ausgewiesen.

§ 45 Bewertungsgrundsätze

Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.

² Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.

³ Die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert.

Grundsätzlich stehen gemäss IPSAS zwei Bewertungsmethoden zur Verfügung: zu Verkehrswerten („at fair value“) und zu Anschaffungs-/Herstellkosten abzüglich Wertverzehr („at cost“). Im Verkehrswertprinzip werden aktuelle Werte eingesetzt, deren Veränderung periodisch angepasst wird (keine Abschreibungen). Im Anschaffungsprinzip sind nebst den planmässigen Abschreibungen auch dauernde Wertminderungen (impairment) zu berücksichtigen.

Die gewählten Bewertungsgrundsätze folgen dem empfohlenen Vorgehen nach IPSAS und HRM2. In einigen Bereichen können die heutigen Grundsätze gemäss heutigem § 12 FHG übernommen werden.

Bei der erstmaligen Anwendung der neuen Grundsätze wird es tendenziell zu einer Aufwertung der Vermögensbestände im Verwaltungsvermögen kommen, weil bisher Anlagen mit der degressiven Methode abgeschrieben wurden. Auch die bisher verwendeten Werte im Finanzvermögen müssen anhand der aktuellen Verkehrswerte überprüft werden, wobei allerdings keine grossen Wertveränderungen erwartet werden müssen, da der gleiche Grundsatz bereits bisher angewendet wurde. Die Wertveränderungen werden dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt.

Abs. 3 wurde unverändert vom geltenden FHG übernommen. Die Bestimmung stellt kein Bewertungsgrundsatz dar, wurde aber mangels systematisch besserer Positionierung hier angefügt.

§ 46 Abschreibungen und Wertminderungen

Die Entwertung des Verwaltungsvermögens durch Nutzung wird durch planmässige Abschreibung über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt.

² Die angenommenen Nutzungsdauern und die Abschreibungsmethoden werden periodisch überprüft.

³ Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

Für die Abschreibungen ist gemäss Abs. 1 die Entwertung durch Nutzung neu das ausschlaggebende Kriterium. Entscheidend ist somit eine betriebswirtschaftliche Sichtweise. Für eine zuverlässige Umsetzung sind Einzelbewertung notwendig: Alle wesentlichen Bestandteile von Anlagen sind grundsätzlich separat zu behandeln (Komponentenansatz). In der Umsetzung werden hier allerdings aus Gründen eines vertretbaren Aufwandes in der Abschlusserstellung Kompromisse erforderlich sein.

Um eine korrekte Bewertung des Verwaltungsvermögens sicherzustellen, müssen die angenommene Nutzungsdauer und die Abschreibungsmethoden neu periodisch überprüft werden (Abs. 2).

Abs. 3 nimmt Bezug auf das so genannte „Impairment“ gemäss IPSAS, wonach Vermögensbestände, die zu Anschaffungswerten bewertet sind, nur dann wertberichtigt werden, wenn eine dauernde Wertminderung vorliegt. Das Finanzvermögen unterliegt nicht dieser Bestimmung, da es zu Verkehrswerten bewertet wird.

4. Konsolidierte Rechnung

Das neue FHG führt eine konsolidierte Rechnung ein. Damit kann der umfassende Überblick über die Kantonsfinanzen gewährleistet werden (vgl. Kapitel 3.3).

§ 47 Konsolidierungskreis

Die konsolidierte Rechnung umfasst den kantonalen Finanzhaushalt und die vom Kanton beherrschten Anstalten und weiteren Organisationen.

² Eine Beherrschung liegt vor, wenn der Regierungsrat oder der Grosse Rat durch Stimmenmehrheit, Wahl der obersten Organe, Festlegung des Budgets oder anderweitig die Geschicke einer Organisation bestimmen und daraus Nutzen ziehen kann.

³ Der Regierungsrat kann begründete Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht vornehmen.

Mit dem Begriff „Konsolidierungskreis“ wird ausgedrückt, welche Organisationen vollständig in die konsolidierte Rechnung einbezogen werden, resp. deren Vermögen, Verpflichtungen, Erträge, Aufwände und sonstigen Finanzinformationen.

Die in der konsolidierten Rechnung einbezogenen Organisationen werden grundsätzlich gemäss den Kriterien von IPSAS festgelegt. Nach IPSAS 6 sind alle Einheiten zu konsolidieren, die beherrscht werden können und aus denen Nutzen gezogen werden kann (oder Verluste getragen werden müssen). Die Beherrschung ist in der Regel dann gegeben, wenn der Anteil an den Stimmrechten über 50% liegt (oder ein Mehrheitsverhältnis vertraglich begründet wird).

Die Regelung in IPSAS 6 ist grundsätzlich geeignet, um den angestrebten Gesamtüberblick über den Kanton zu vermitteln. Der Regierungsrat sieht daher vor, die Kriterien von IPSAS bezüglich Konsolidierung anzuwenden (Ausnahmen siehe unten).

Gemäss heutigem Bearbeitungsstand des Konzepts zur Konsolidierung wird eine Beherrschung und damit ein Einbezug in die konsolidierte Rechnung bei folgenden Organisationen angenommen:

Organisation	Beteiligungsquote
Basler Verkehrsbetriebe	100.0%
Basler Personenschiffahrtsgesellschaft	100.0%
Felix Platter Spital*	100.0%
Gebäudeversicherung des Kantons Basel-Stadt	100.0%
Industrielle Werke Basel	100.0%
Rimas Insurance-Broker AG	100.0%
Universitäre Psychiatrische Kliniken*	100.0%
Universitätsspital Basel*	100.0%
Basler Kantonalbank	80.6%
AG zum Storch	66.7%

* Verselbständigung per 1.1.2012

Im Einzelfall kann es zweckmässig sein, dass der Regierungsrat an sich vom Kanton beherrschte Organisationen von der Konsolidierungspflicht ausnimmt. Dies kann beispielsweise bei sehr kleinen Organisationen der Fall sein (Grundsatz der Wesentlichkeit). Ein anderer Anwendungsfall betrifft Organisationen, welche die Rechnung des Kantons so stark verzerren würden, dass keine sinnvolle Interpretation der Zahlen mehr möglich wäre. Dieser Umstand dürfte beispielsweise bei der Kantonalbank erfüllt sein.

Die konsolidierten Einheiten, und jene, die von der Konsolidierung trotz Beherrschung ausgenommen wurden, werden im Anhang der konsolidierten Rechnung ausgewiesen. Der Konsolidierungskreis sollte stetig angewendet werden – sofern keine Veränderungen in der Beherrschungsfrage eintreten. Änderungen sind im Anhang der konsolidierten Rechnung offen zu legen.

§ 48 Elemente der konsolidierten Rechnung

Die konsolidierte Rechnung umfasst:

- a) die Erfolgsrechnung;
- b) die Bilanz;
- c) die Geldflussrechnung;
- d) den Eigenkapitalnachweis;
- e) den Anhang.

Die Definition der Elemente der konsolidierten Rechnung erfolgt nach den Vorgaben der IPSAS. Eine Investitionsrechnung wird nicht erstellt, weil die konsolidierten Einheiten i.d.R. keine Unterscheidung in Finanz- und Verwaltungsvermögen vornehmen. Die Investitionen sind zudem bereits in der Geldflussrechnung ersichtlich.

Der Anhang wird nicht vollständig nach IPSAS erstellt, um unnötige Wiederholungen zur Jahresrechnung zu vermeiden. Es werden jene Informationen vermittelt, die für die Interpretation der konsolidierten Rechnung besonders relevant sind und die sich von der Jahresrechnung unterscheiden.

§ 49 Erstellung

Die konsolidierte Rechnung wird nach den gleichen Rechnungslegungsgrundsätzen erstellt wie die Jahresrechnung.

² Abweichend davon werden namhafte Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zum anteiligen Eigenkapital bewertet.

³ Der Regierungsrat kann für konsolidierte Organisationen Vorschriften für die Erstellung der konsolidierten Rechnung erlassen.

Die Jahresrechnung und die konsolidierte Rechnung sind miteinander kompatibel, d.h., es werden in fast allen Fällen die gleichen Rechnungslegungsgrundsätze angewendet. Die wichtigste Ausnahme bildet die Anwendung der sogenannten „Equity-Methode“. Danach werden in der konsolidierten Rechnung die Beteiligungen mit 20 bis 50 Prozent Stimmenanteil (plus allfällige beherrschte Organisationen mit Stimmenanteil über 50 Prozent, die vom Regierungsrat von der Konsolidierung ausgenommen wurden) mit dem anteiligen Eigenkapital bewertet, womit eine aussagekräftige Bewertung erzielt wird. In der Jahresrechnung wird dagegen das Anschaffungswertprinzip angewendet (analog dem übrigen Verwaltungsvermögen).

In Abs. 3 erhält der Regierungsrat die Kompetenz, den zu konsolidierenden Einheiten, welche nicht dem FHG unterstellt sind, Vorschriften zu den zu liefernden Finanzinformationen zu machen (vgl. dazu auch Kapitel 3.3.3). Dies ist notwendig, damit die konsolidierte Rechnung nach einheitlichen Grundsätzen erstellt werden kann. Es ist nicht notwendig, dass die Einheiten die Kantonsgrundsätze auch für ihre eigenen Zwecke umsetzen. Auch eine Überleitung der Zahlen auf die Vorgaben des Kantons ist möglich und wird wohl in den meisten Fällen die zweckmässige Lösung darstellen. Zum Beispiel ist Swiss GAAP FER für Spitäler der in der Schweiz relevante Standard. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei Anwendung anderer anerkannter Standards wie Swiss GAAP FER oder IFRS nur wenige inhaltliche Änderungen der notwendigen Zahlen vorgenommen werden müssen. Notwendig werden hingegen Umgliederungen auf einen Konzernkontenplan sein.

V. Zuständigkeiten und besondere Kompetenzen

§ 50 Kompetenzen für direkt dem Grossen Rat unterstellte Behörden und Abteilungen

Die Kompetenzen des obersten Organs der direkt dem Grossen Rat unterstellten Behörden und Abteilungen entsprechen denjenigen des Regierungsrates.

² Das oberste Organ kann seine Kompetenzen an unterstellte Einheiten delegieren.

Im FHG werden in der Regel die Kompetenzen des Regierungsrates beschrieben. Es ist jedoch unbestritten, dass dessen Kompetenzen auch für die obersten Organe anderer Abteilungen und Behörden gelten, die nicht dem Regierungsrat unterstellt sind. Namentlich sind das die direkt dem Grossen Rat unterstellten Abteilungen und Behörden, für die das Büro des Grossen Rates die entsprechende Rolle übernimmt. Der vorliegende Paragraph nimmt sich diesem Umstand an und regelt zudem die Delegation an unterstellte Einheiten. Damit wird auch die Forderung der Motion von Bidder betreffend rechtliche Konsolidierung der dem Grossen Rat zugeordneten Dienstabteilungen (Nr. 10.5135) im Bereich Finanzhaushaltsgesetz erfüllt.

Bei der Erstellung von Finanzplan, Budget und Rechnung kommt dem Regierungsrat eine koordinierende Rolle zu. Es ist nicht die Meinung, dass die anderen Behörden und Abteilungen eigene Berichte zu ihren Budgets und Rechnungen erstellen. Diese sollen in die Berichte des Regierungsrates integriert werden. Es wird auch davon ausgegangen, dass sich die anderen Behörden und Abteilungen an denselben Grundsätzen betreffend Finanzplanung und Budgetierung orientieren, die vom Regierungsrat für die Kernverwaltung beschlossen werden.

§ 51 Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens

Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber.

² Er kann die Zuständigkeit im Bereich Finanzvermögen an das zuständige Departement delegieren. Für den Erwerb und die Veräusserung von Immobilien sowie die Begründung von neuen Baurechten ist die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich.

³ Er informiert den Grossen Rat jährlich

a) im Jahresbericht über die abgewickelten Immobiliengeschäfte;

b) in der Jahresrechnung über den Bestand und die Veränderungen der Anlagen.

⁴ Bei der Bewirtschaftung und Entwicklung der Immobilien im Finanzvermögen wird die wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Nachhaltigkeit berücksichtigt.

§ 107 Abs. 4 der Kantonsverfassung überträgt dem Regierungsrat die Kompetenzen im Bereich des Finanzvermögens. Diese Aussage wird in Abs. 1 zur Verdeutlichung wiederholt.

Der Regierungsrat kann seine Zuständigkeiten im Finanzvermögen an das zuständige Departement und damit an die zuständige Verwaltungseinheit delegieren. Abs. 2 fasst verschiedene §§ des bisherigen FHG zusammen: § 50 FHG bisher zu den Anlagen, § 51 FHG bisher zu den Liegenschaften, § 52 FHG bisher zu den übrigen Werten. Ausgenommen von einer Delegation werden der Erwerb und die Veräusserung von Immobilien und die Begründung von neuen Baurechten, da diese Geschäfte grosse und langfristige Auswirkungen haben. Diese Einschränkungen der Delegation entsprechen der Regelung gemäss bisherigem FHG.

Die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens muss mit einer klaren Offenlegungspflicht gegenüber dem Parlament als Oberaufsichtsbehörde verbunden sein, die eine Kontrolle ermöglicht. Deshalb hat der Regierungsrat jährlich über die getätigten Geschäfte im Finanzvermögen zu informieren.

Im Vergleich zur bisherigen Bestimmung in § 54 FHG bisher wurde im Abs. 3 nebst einer Anpassung an die neuen Begriffe in der Rechnungslegung auch eine Vereinfachung vorgenommen: Neu muss nicht mehr über *sämtliche* abgewickelten Liegenschaftsgeschäfte *einzel*n und über *sämtliche* Anlagen berichtet werden. Vollständigkeit anzustreben macht aus Gründen der Übersichtlichkeit des Reportings keinen Sinn und wäre mit der stetig wachsenden Zahl der Transaktionen auch kaum machbar.

Bei der Beantwortung einer Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend energetische Sanierung der Liegenschaften im Finanzvermögen hat sich der Regierungsrat bereit erklärt, im Finanzhaushaltgesetz eine Nachhaltigkeitsklausel (Abs. 4) zu verankern, welche die wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Nachhaltigkeit bei der Entwicklung und Bewirtschaftung der Liegenschaften im Finanzvermögen festhält. Der Grosse Rat ist dem Antrag des Regierungsrats gefolgt und hat mit Grossratsbeschluss vom 2. März 2011 die Motion in einen Anzug umgewandelt. Nachhaltigkeit bedeutet im allgemeinen Verständnis das Zusammenspiel der drei Aspekte Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft und zeichnet sich durch deren ausgewogenes Miteinander aus. Alle drei Aspekte der Nachhaltigkeit sind

aufs Engste miteinander verwoben und stehen gleichzeitig in einem gegenseitigen Spannungsverhältnis, weshalb die Maximierung eines der drei Aspekte die Berücksichtigung der anderen Aspekte stören oder gar verunmöglichen kann. Ziel der Nachhaltigkeit im Immobilienmanagement des Kantons Basel-Stadt ist deshalb die Optimierung eines jeden Aspekts unter Berücksichtigung der anderen beiden.

§ 52 Verkauf und Entwidmung von Verwaltungsvermögen

Bei Verkauf oder der Überführung von Teilen des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.

Bei Verkäufen oder der Überführung von Teilen des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen (Entwidmung) handelt es sich nicht um Ausgaben, sie passen deshalb nicht in die Logik des Kreditrechts und der Ausgabenbewilligung. Nichtsdestotrotz soll an den bestehenden Kompetenzen von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk nichts geändert werden. Der Regierungsrat kann demnach Verkäufe und Entwidmungen bis 300'000 Franken in eigener Kompetenz beschliessen, darüber ist die Genehmigung des Grossen Rates erforderlich, wobei ab einem Betrag von 4.5 Mio. Franken das Referendum ergriffen werden kann.

§ 53 Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen

Der Regierungsrat ist zuständig für Zeichnungen bis 5 Mio. Franken, sofern der Beteiligungsanteil im Verhältnis zum gesamten Kapital der Unternehmung oder Institution nicht erhöht wird.

² Die Beschlüsse werden dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Der Regierungsrat ist wie bisher zuständig, im Rahmen des bisherigen Beteiligungsverhältnisses an Kapitalerhöhungen mitzumachen, sofern die Kosten dafür den Betrag von 5 Mio. Franken nicht übersteigen. Damit bleibt die vom Grossen Rat oder vom Volk gewollte Einflussnahme auf das Unternehmen unangetastet. Übersteigt aber das zusätzliche Engagement des Kantons die Grenze von 5 Mio. Franken, ist eine Neubeurteilung durch den Grossen Rat oder das Volk angezeigt.

Für den Erwerb einer neuen Beteiligung oder für eine Erhöhung des Beteiligungsanteils gelten die üblichen Ausgabenkompetenzen.

§ 54 Programmvereinbarungen mit dem Bund

Für den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund ist der Regierungsrat im Rahmen seiner vollziehenden und finanzrechtlichen Kompetenzen zuständig.

² Er kann durch Verordnung die Kompetenz auf die Departemente übertragen.

Ist die Erfüllung einer Aufgabe dem Bund und den Kantonen gemeinsam aufgetragen, liegt eine Verbundaufgabe vor. Bei der Mitfinanzierung derselben durch den Bund werden nicht nur Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien finanziell unterstützt, sondern es kommen auch Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträgen zum Einsatz. Der Bund gewährt dabei den Kantonen Geldbeiträge, wenn diese bestimmte Aufgaben in der gemeinsam in der Programmvereinbarung festgelegten Weise erfüllen.

Aufgrund der bestehenden staatsrechtlichen Normen ist der Regierungsrat wie bisher für Vollzugs- und Organisationsaufgaben zuständig. Ihm fällt damit auch die Zuständigkeit für die Inhalte zu, die in den Programmvereinbarungen geregelt werden. Damit ist er auch für

ihren Abschluss zuständig. Vom Inhalt her verpflichtet sich der Kanton mit einer Programmvereinbarung dazu, eine Verwaltungsaufgabe in einer bestimmten Weise zu erfüllen. Da Programmvereinbarungen regelmässig eine mehrjährige Laufzeit aufweisen, wird mit dem Programmabschluss in einer gewissen Weise auch der Grosse Rat bei der Prüfung des Budgets gebunden. Dies würde auf den ersten Blick dafür sprechen, den Abschluss solcher Vereinbarungen der Genehmigung durch den Grossen Rat zu unterstellen. Jedoch sind sowohl die Bundesbehörden wie auch die Kantonsbehörden beim Abschluss einer solchen Vereinbarung an das Bundesrecht und auch an das kantonale Recht gebunden. Die Mehrjahresprogramme sind ein Instrument zur wirtschaftlicheren Erfüllung der gesetzlichen Aufträge. Sie haben selbst keinen gesetzesändernden Charakter und erweitern die kantonalen Verpflichtungen nicht. Es liegen somit über weite Strecken gesetzlich gebundene Ausgaben vor.

Da es bei Programmvereinbarungen zum Teil um sehr technische Vollzugsfragen geht, kann es in Einzelfällen angemessen sein, dass der Regierungsrat die Kompetenz wie bisher an ein Departement delegiert. Eine solche Delegation, wie sie auch in anderen Verwaltungsbe-
reichen gilt, ist für den Abschluss von Programmvereinbarungen ausdrücklich vorgesehen.

§ 55 Prozessführung

Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Aufgaben zur Führung von Prozessen befugt. Er kann sich dabei durch ein Departement vertreten lassen.

² Im Rahmen seiner spezifischen Verwaltungstätigkeit fällt die Prozessführung dem einzelnen Departement zu.

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (§ 1 des Organisationsgesetzes vom 22. April 1976). Dies heisst, dass er allenfalls Verwaltungshandlungen auch auf dem Prozessweg durchsetzen können muss. Hierbei geht es nicht nur um die eigentlichen Gerichtsverfahren, dazu zählen ebenso die Bestellung von Gutachtern, die Ernennung von Schiedsgerichten, die Auftragserteilung an Anwälte und der Abschluss von Vergleichen. Dies alles kann Kosten verursachen, und für diese Ausgaben wird dem Regierungsrat eine besondere Kompetenz übertragen. Durch § 55 ist er befugt, die nötigen Handlungen vorzunehmen, ohne dass die anfallenden Kosten seiner ordentlichen Ausgabenkompetenz (§ 26 lit. b) angerechnet werden. Sie stellen gebundene Ausgaben dar, die bei der Rechnungsablage zu begründen sind.

Die Zuständigkeit der einzelnen Departemente im Rahmen ihrer spezifischen Verwaltungstätigkeit ist unbestritten. Steuer- oder Baurekurse beispielsweise, welche bis vor Bundesgericht weitergezogen werden und zu Ausgaben führen können, gehören in den ursprünglichen Aufgabenbereich der zuständigen Departemente. Die anfallenden Ausgaben sind – auch wenn sie nicht budgetiert sind – gebundene, sie bedürfen keiner Rechtsgrundlage durch den Grossen Rat und sind allenfalls bei der Rechnungslegung zu begründen.

§ 56 Zentrales Forderungsinkasso

Zwecks einheitlicher Geltendmachung öffentlich- und privatrechtlicher Forderungen des Kantons wird eine zentrale Inkassostelle geführt. Diese kann kantonsweit für das Forderungsinkasso in schuldbetreibungs- und konkursrechtlichen Angelegenheiten die Verlustscheinbewirtschaftung übernehmen.

² Die Mitarbeitenden der zentralen Inkassostelle unterstehen in Bezug auf die im Rahmen der Aufgaben der Inkassostelle bearbeiteten Daten denselben gesetzlichen Geheimhaltungspflichten wie die Mitarbeitenden der datenliefernden Behörden.

³ Die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Kantons liefern der zentralen Inkassostelle auf einzelfallweises oder allgemeines Ersuchen hin alle zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Daten und Informationen.

Die vom Regierungsrat geplante zentrale Inkassostelle benötigt eine gesetzliche Grundlage, damit die Daten der zuweisenden Stelle sowie weitere verwaltungsintern verfügbare Daten im Inkassoprozess verwendet werden können.

§ 57 Interessenkollisionen

Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei der Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung, Interessenkollisionen vermieden werden.

² Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, welche vorübergehend nicht öffentlichen Aufgaben dienen, werden durch die für das Finanzvermögen zuständigen Instanzen verwaltet.

Interessenkollisionen können wie bisher bei der Führung des Finanzhaushaltes nicht ausgeschlossen werden. Die Übertragung von sich widersprechenden Funktionen an dieselbe Person kann im Finanzbereich dazu führen, dass nicht alle Aufgaben optimal erfüllt werden können. Dies kann insbesondere bei der Vermögensverwaltung zutreffen. Finanz- und Verwaltungsvermögen sind oft nicht gleich zu verwalten, beides ist aber dem Regierungsrat bzw. dem ihm nachgeordneten Verwaltungseinheiten übertragen. Auf solche möglichen Interessenkonflikte ist auf organisatorischer Ebene Rücksicht zu nehmen, die Zuständigkeiten sind entsprechend aufzuteilen.

VI. Schlussbestimmungen

§ 58 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat kann, auch wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen ist, notwendige Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erlassen.

An verschiedenen Stellen des Gesetzes wird dem Regierungsrat ausdrücklich die Kompetenz eingeräumt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Gemäss § 105 der Kantonsverfassung ist der Regierungsrat dazu immer berechtigt, zur Verdeutlichung wird diese Regelung hier nochmals aufgeführt.

§ 59 Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

1. Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006¹ wird wie folgt geändert:

§ 37 samt Titel erhält folgende neue Fassung:

Jahresbericht

§ 37. Der Jahresbericht für das verflossene Jahr muss bis spätestens am 15. April im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission und der Sachkommissionen und im Besitz des Präsidiums der Geschäftsprüfungskommission sein. Die Sachkommissionen erstatten ihre Berichte an die Finanzkommission bis spätestens Ende Mai. Die Finanzkommission hat bis spätestens Mitte Juni ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.

² Die Geschäftsprüfungskommission hat bis spätestens Mitte September ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.

§ 68 erhält folgende neue Fassung:

§ 68. Die Finanzkommission prüft in Kenntnis der Berichte und Anträge der Sachkommissionen die Planungsberichte, das Budget, den Jahresbericht sowie die übrigen, dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegenden Rechnungen und Jahresberichte. Sie erstattet unter Berücksichtigung der Berichte der Sachkommissionen zu den hier aufgeführten Geschäften ihren eigenen Bericht. Falls die Finanzkommission den Anträgen der Sachkommissionen zu den Planungsberichten, dem Budget und dem Jahresbericht nicht folgt, kann sie im Plenum eigene Anträge stellen.

§ 71 lit. b) erhält folgende neue Fassung:

- b) Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung an den Grossen Rat zu den Planungsberichten, dem Budget und den Jahresbericht in ihrem Aufgabenbereich,

2. Organisationsgesetz

Das Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976² wird wie folgt geändert:

§ 3a Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 3a. Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat alle vier Jahre eine umfassende mittelfristige Planung vor sowie jährlich im Bericht zum Budget einen Bericht über die Schwerpunkte und die politischen Ziele pro Aufgabengebiet.

3. Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz

Das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG) vom 17. September 2003³ wird wie folgt geändert:

¹ SG 152.100.

² SG 153.100.

³ SG 610.200.

§ 14 Abs 1 lit. a) erhält folgende neue Fassung:

- a) die Prüfung der Jahresrechnung, der konsolidierten Rechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons

§ 16 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

² Die Ergebnisse der Prüfung der Jahresrechnung und der konsolidierten Rechnung werden der Finanzkommission des Grossen Rats und der Regierung mitgeteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten werden auch der geprüften Anstalt, dem Finanzdepartement sowie dem zuständigen Departement zur Kenntnis gebracht.

4. Steuergesetz

Das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000⁴ wird wie folgt geändert:

§ 241b Abs.3 lit. b erhält folgende neue Fassung:

- b) die Nettoschuldenquote des Kantons am 31. Dezember des der jeweiligen Steuerperiode vorangegangenen Kalenderjahrs mindestens einen Promillepunkt unter dem zulässigen Wert gemäss § 5 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes lag.

5. Energiegesetz

Das Energiegesetz (EnG) vom 9. September 1998⁵ wird wie folgt geändert:

§ 16 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat jährlich im Jahresbericht über die Verwendung dieser Mittel.

6. Finanzhaushaltsgesetz

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 wird aufgehoben.

Bei der Anpassung bestehender Gesetze geht es einmal darum, den häufig verwendeten Begriff „Staatsrechnung“ durch die neue Begrifflichkeit des FHG (Jahresrechnung, konsolidierte Rechnung, Jahresbericht) zu ersetzen.

Weiter soll der Begriff „Verwaltungsbericht“ durch den Begriff „Jahresbericht“ ersetzt werden. Schon heute hat der Jahresbericht die Funktion des Verwaltungsberichts übernommen.

Die mittelfristige Planung soll neu nach Aufgabengebieten gemäss funktionaler Gliederung dargestellt werden. Damit entfällt die Gliederung nach Aufgaben- und Ressourcenfelder. Die neue Gliederung ist aber ähnlich detailliert und hat den Vorteil, einen Vergleich mit anderen Kantonen zuzulassen.

Die Änderung im Steuergesetz ist nur aufgrund der Neunummerierung der Paragraphen im FHG notwendig.

Das bisherige Finanzhaushaltsgesetz ist aufzuheben.

§ 60 Übergangsbestimmung

Das bisherige Finanzhaushaltsgesetz gilt für den Haushaltsvollzug bis Ende 2012 und bis zur Genehmigung der Staatsrechnung 2012 durch den Grossen Rat im 2013.

⁴ SG 640.100.

⁵ SG 772.100.

Das neue FHG muss rechtzeitig für die Erstellung des Budgets 2013 in Kraft treten. Die Übergangsbestimmung ist notwendig, weil das Rechnungsjahr 2012 noch nach alten Bestimmungen abgeschlossen wird. Die Übergangsphase endet mit der Genehmigung der Staatsrechnung 2012 (Jahresbericht) durch den Grossen Rat im Sommer 2013. Die Buchführung nach neuen Grundsätzen startet per 1.1.2013.

§ 61 Publikation und Wirksamkeit

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf den 1. April 2012 wirksam.


Die Inkraftsetzung ist auf den 1. April 2012 angesetzt, weil dies dem Startzeitpunkt für die erstmalige Budgetierung nach neuen Grundsätzen (Budget 2013) entspricht.

6. Antrag

Das Finanzdepartement hat die Vorlage gemäss § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 (SG 610.100) überprüft. Das Justiz und Sicherheitsdepartement hat den Gesetzesentwurf im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat dem vorgelegten Entwurf betreffend das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen:

Entwurf Grossratsbeschluss

Synopse

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz)

Vom ■■. ■■■■ 2011

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. ... vom ... sowie in den Bericht der Finanzkommission Nr. ... vom ..., beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand

§ 1. Dieses Gesetz regelt die Führung des kantonalen Finanzhaushaltes, insbesondere die finanzielle Steuerung, die Ausgabenkompetenzen sowie die Rechnungslegung.

Geltungsbereich

§ 2. Es gilt für die kantonalen Behörden und die Verwaltung einschliesslich deren unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte. Vorbehalten bleiben anderslautende gesetzliche Bestimmungen.

Grundsätze der Haushaltsführung

§ 3. Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Notwendigkeit, Tragbarkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung, der Vorteilsabgeltung und der ordnungsgemässen Rechnungslegung.

Generelle Aufgabenüberprüfung

§ 4. Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen.

² Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

³ Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

Haushaltgleichgewicht

§ 5. Die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld gemäss Jahresrechnung des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, darf nicht mehr als 6,5 Promille betragen.

² Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf die Budgetvorgabe für das Folgejahr für den betrieblichen Aufwand vor Abschreibungen und ohne nicht zweckgebundenen Aufwand und Ertrag gegenüber der Budgetvorgabe für das laufende Jahr um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. Ist für das laufende Jahr keine Budgetvorgabe festgelegt, bildet das Budget des laufenden Jahres den Ausgangspunkt für die Budgetvorgabe des Folgejahres.

³ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf der Grosse Rat bei der Beschlussfassung zum Budget die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen überschreiten. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, legt der Regierungsrat bis zur nächsten Sitzung des Grossen Rats ein neues Budget vor, das die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 einhält.

Notwendigkeit und Tragbarkeit, Dringlichkeit

§ 6. Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu tätigen.

Wirtschaftlichkeit

§ 7. Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen.

Vorprüfung von Vorlagen auf finanzielle Auswirkungen

§ 8. Das zuständige Departement überprüft zuhanden des Regierungsrates die Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.

² Es hat darauf zu achten, dass die Grundsätze der Haushaltsführung eingehalten sind.

³ In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf die Einholung der Stellungnahme des zuständigen Departementes aufgenommen werden.

Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung

§ 9. Die Verursacher besonderer Vorkehren oder Aufwände und die Nutzniesser besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.

² Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind zumutbare Beiträge zu erheben.

II. Steuerung des Finanzhaushalts

Finanzplan

§ 10. Der Regierungsrat erstellt jährlich einen Finanzplan.

² Der Finanzplan enthält insbesondere:

- a) einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung;
- b) eine Übersicht über die Investitionen und Investitionsbeiträge;
- c) eine Schätzung des Finanzbedarfes und einen Überblick über die Entwicklung der Schulden;
- d) eine Darlegung der Entwicklung der Finanzkennzahlen;
- e) eine Übersicht über die Entwicklung der Aufgabengebiete pro Departement.

³ Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis zu.

Budget

§ 11. Das jährliche Budget enthält die voraussehbaren Aufwände und Investitionsausgaben sowie die geschätzten Erträge und Investitionseinnahmen.

² Das Budget wird gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und den Staatsaufgaben dargestellt.

³ Der Regierungsrat stellt im Budget einen Betrag für noch nicht bekannte Aufwände und Investitionsausgaben ein, welcher dem zweifachen Kompetenzbetrag des Grossen Rates für neue Ausgaben entspricht.

⁴ Das Budget ist identisch mit dem ersten Planjahr des Finanzplans.

Budgetkredit

§ 12. Budgetkredite werden festgelegt:

- a) für die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen pro Dienststelle;
- b) für die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich.

Globalkredite

§ 13. Im Budget können Globalkredite eingestellt werden.

² Globalkredite bedürfen der Grundlage in einem Gesetz. Bei der Bewilligung von Globalkrediten ist der Leistungsauftrag zu definieren.

Budgetgenehmigung

§ 14. Der Grosse Rat genehmigt das Budget bis zum 31. Dezember des Vorjahres.

² Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht fristgerecht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

Kreditüberschreitung

§ 15. Eine Überschreitung von Budgetkrediten kann vom Regierungsrat bewilligt werden, wenn

- a) die Aufgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben ist;
- b) ein Aufschub für den Kanton nicht möglich ist;
- c) die Ausgabe durch Fondsmittel oder Rücklagen gedeckt ist;
- d) die Dienststelle eine Kompensation innerhalb ihres betrieblichen Ergebnisses vor Abschreibungen vornimmt oder
- e) die Kreditüberschreitung unbedeutend ist.

² Kreditüberschreitungen sind im Jahresbericht zu begründen.

³ Bei sehr grossen Kreditüberschreitungen orientiert der Regierungsrat die Finanzkommission unverzüglich.

Nachtragskredit

§ 16. Kann eine Überschreitung von Budgetkrediten nicht mittels Kreditüberschreitung bewilligt werden, beantragt der Regierungsrat oder eine Kommission des Grossen Rates dem Grossen Rat in einer speziellen Vorlage die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines Nachtragskredits.

² Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag seiner Finanzkommission. Es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.

Dringlicher Nachtragskredit

§ 17. In dringlichen Fällen kann der Regierungsrat der Finanzkommission die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines dringlichen Nachtragskredits beantragen.

² Die Finanzkommission legt ihren Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor.

³ Für dringliche neue Aufgaben, deren Ausgaben die abschliessende Kompetenz des Grossen Rates übersteigen, ist das ordentliche Verfahren einzuhalten.

Kreditübertragungen

§ 18. Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres.

² Nicht beanspruchte Kredite für im Budget ausgewiesene Vorhaben mit einmaligem Charakter, welche innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können vom Regierungsrat auf das folgende Jahr übertragen werden.

³ Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Grossen Rat mit dem Jahresbericht zur Kenntnis gebracht.

Rücklagen

§ 19. Der Regierungsrat entscheidet über die Übertragung nicht beanspruchter Globalkredite (Reservenbildung im Eigenkapital) und deren Verwendung in nachfolgenden Rechnungsperioden.

² Wird ein Globalkredit überschritten, erfolgt eine angemessene Belastung der Rücklagen (Reservenauflösung).

³ Der Regierungsrat kann Rücklagen auch für Dienststellen vorsehen, die nicht über Globalkredite gesteuert werden, sofern sie teilweise eigenwirtschaftlich tätig sind.

Jahresbericht

§ 20. Der Regierungsrat legt im Jahresbericht über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres im Kanton Rechenschaft ab.

² Der Jahresbericht umfasst:

- a) den Bericht des Regierungsrats über seine Geschäftstätigkeit
- b) die Berichte der Dienststellen
- c) die Rechenschaftsberichte über die erbrachten Leistungen bei Globalkrediten
- d) die Jahresrechnung
- e) Berichterstattung weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung
- f) die konsolidierte Rechnung
- g) den zusammenfassenden Bericht der Finanzkontrolle.

³ Der Regierungsrat leitet dem Grossen Rat den Jahresbericht zur Genehmigung weiter.

Interne Verrechnungen

§ 21. Interne Verrechnungen sind erfolgswirksame Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen. Sie sind nur dann vorzunehmen, wenn sie für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten, für die Vergleichbarkeit von Rechnungen oder als Anreiz für eine kostenbewusste Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

² Die übrigen Verrechnungen, welche zum ausschliesslichen Zweck der Kosten- und Leistungsabgrenzung vorgenommen werden, sind nur in der Kostenrechnung zu berücksichtigen.

Kosten- und Leistungsrechnung

§ 22. Dienststellen führen einen Kosten- und Leistungsrechnung.

Risikobeurteilung

§ 23. Der Regierungsrat ist verantwortlich für eine jährliche Analyse und Beurteilung der Risiken des Kantons, wobei primär diejenigen Risiken erfasst werden, die einen wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Situation des Kantons haben können.

² Der Regierungsrat veranlasst Massnahmen zum Umgang mit diesen Risiken.

III. Ausgaben

Begriff

§ 24. Als Ausgaben gelten Aufwand und Investitionsausgaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

² Als Ausgaben gelten auch:

- a) die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen;
- b) der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverbindlichkeiten;
- c) Einnahmenverzichte.

Voraussetzungen

§ 25. Jede Ausgabe setzt eine rechtliche Grundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus.

² Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem

- a) Rechtssatz;
- b) Gerichtsentscheid oder
- c) auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht.

³ Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen.

Ausgabenbewilligung

§ 26. Die Ausgabenbewilligung erfolgt

- a) bei neuen Ausgaben über 300'000 Franken durch einen Beschluss des Grossen Rates;
- b) bei neuen Ausgaben bis 300'000 Franken und bei gebundenen Ausgaben durch Beschluss des Regierungsrates;
- c) bei dringlichen neuen Ausgaben bis 1.5 Mio. Franken durch Beschluss der Finanzkommission.

Rahmenausgabenbewilligung

§ 27. Der Grosse Rat kann mehrere Ausgaben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen.

² Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist anschliessend der Regierungsrat zuständig.

Fondsbelastungen

§ 28. Ausgaben zu Lasten von Fonds werden vom Regierungsrat bewilligt.

Neue und gebundene Ausgaben

§ 29. Eine Ausgabe ist neu, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

² Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht neu im Sinne von Abs. 1 ist.

Ausgabenreferendum

§ 30. Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über 1.5 Mio. Franken enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.

² Für die Bestimmung der Höhe der Ausgaben sind massgebend:

- a) bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen neuen Ausgaben deren Gesamtsumme;
- b) bei wiederkehrenden neuen Ausgaben die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben;
- c) bei einer Kombination aus lit. a und b die Summe der beiden Beträge.

³ Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von Immobilien in das Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben gemäss Abs. 1 übersteigen.

⁴ Die Höhe der Ausgabe bemisst sich ohne Berücksichtigung von erwarteten Drittleistungen nach den Gesamtausgaben.

Ausgabenbericht/Ratschlag

§ 31. Für neue Ausgaben, die eine Bewilligung des Grossen Rates erfordern und die unterhalb der Grenze für das fakultative Referendum liegen, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Ausgabenbericht vor, für Ausgaben, die diese Grenze überschreiten, einen Ratschlag.

Ausgabenbewilligung des Regierungsrates

§ 32. Der Regierungsrat beschliesst Ausgaben in seinem Kompetenzbereich auf Antrag eines Departements.

² Er kann die Bewilligung von Ausgaben an die Verwaltungseinheiten übertragen.

³ Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über die Ausgabenbeschlüsse in seinem Kompetenzbereich.

IV. Rechnungslegung

1. Allgemeines

Zweck

§ 33. Mit der Rechnungslegung sollen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden.

Grundsätze

§ 34. Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung und der Bruttoverbuchung (ordnungsgemässe Rechnungslegung).

² Alle Aufwände und Erträge werden in der Periode ihrer Verursachung erfasst.

Anwendbare Normen

§ 35. Die Rechnungslegung erfolgt nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung.

² Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk und weist Abweichungen davon aus.

2. Jahresrechnung

Elemente der Jahresrechnung

§ 36. Die Jahresrechnung umfasst:

- a) die Erfolgsrechnung;
- b) die Investitionsrechnung;
- c) die Geldflussrechnung;
- d) die Bilanz;
- e) den Eigenkapitalnachweis;
- f) den Anhang.

Erfolgsrechnung

§ 37. Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag eines Rechnungsjahres. Der Saldo verändert das Eigenkapital.

² Die Erfolgsrechnung gliedert sich in das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis.

Investitionsrechnung

§ 38. Die Investitionsrechnung enthält jene Ausgaben und Einnahmen eines Rechnungsjahres, die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzung schaffen.

² Die Investitionsrechnung weist die Brutto- und Nettoinvestition aus.

Geldflussrechnung

§ 39. Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und die Verwendung der Geldmittel.

² Sie ist gegliedert in:

- a) die betriebliche Tätigkeit;
- b) die Investitionstätigkeit;
- c) die Finanzierungstätigkeit.

Bilanz

§ 40. Die Bilanz enthält auf der Aktivseite das Umlauf- und das Anlagevermögen, auf der Passivseite das Fremd- und das Eigenkapital.

² Das Umlaufvermögen umfasst das kurzfristig realisierbare Finanzvermögen. Das Anlagevermögen ist in das nicht kurzfristig realisierbare Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen gegliedert.

³ Das Verwaltungsvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Sie können nicht ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden.

⁴ Das Finanzvermögen umfasst alle übrigen Vermögenswerte.

⁵ Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauernd nicht mehr benötigt werden, sind in das Finanzvermögen zu übertragen.

Eigenkapitalnachweis

§ 41. Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.

Anhang

§ 42. Der Anhang der Jahresrechnung

- a) benennt die für die Rechnungslegung angewandten Normen und begründet Abweichungen;
- b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze, einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze, zusammen;
- c) bezeichnet die von der Jahresrechnung erfassten Organisationseinheiten;
- d) zeigt die Veränderung der Werte der Fonds;
- e) enthält Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung durch den Regierungsrat und
- f) weist zusätzliche Angaben aus, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons von Bedeutung sind.

Fonds

§ 43. Fonds sind ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen.

² Fonds werden nach ihrem Charakter im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen. Fonds im Fremdkapital gründen auf einer Verpflichtung gegenüber Dritten, welche die Verwendung der Gelder an den vorbestimmten, eng definierten Zweck bindet.

³ Die Bildung von Fonds aus öffentlichen Mitteln bedarf ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss.

⁴ Der Regierungsrat verwaltet die Fonds und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist.

3. Bilanzierung und Bewertung

Bilanzierungsgrundsätze

§ 44. Vermögensteile werden aktiviert, wenn

- a) sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und
- b) ihr Wert zuverlässig ermittelt werden kann.

² Verpflichtungen werden passiviert, wenn

- a) ihr Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt;
- b) ein Mittelabfluss zu ihrer Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und
- c) dessen Höhe zuverlässig ermittelt werden kann.

Bewertungsgrundsätze

§ 45. Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.

² Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.

³ Die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert.

Abschreibungen und Wertminderungen

§ 46. Die Entwertung des Verwaltungsvermögens durch Nutzung wird durch planmässige Abschreibung über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt.

² Die angenommenen Nutzungsdauern und die Abschreibungsmethoden werden periodisch überprüft.

³ Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

4. Konsolidierte Rechnung

Konsolidierungskreis

§ 47. Die konsolidierte Rechnung umfasst den kantonalen Finanzhaushalt und die vom Kanton beherrschten Anstalten und weiteren Organisationen.

² Eine Beherrschung liegt vor, wenn der Regierungsrat oder der Grosse Rat durch Stimmenmehrheit, Wahl der obersten Organe, Festlegung des Budgets oder anderweitig die Geschicke einer Organisation bestimmen und daraus Nutzen ziehen kann.

³ Der Regierungsrat kann begründete Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht vornehmen

Elemente der konsolidierten Rechnung

§ 48. Die konsolidierte Rechnung umfasst:

- a) die Erfolgsrechnung;
- b) die Bilanz;
- c) die Geldflussrechnung;
- d) den Eigenkapitalnachweis;
- e) den Anhang.

Erstellung

§ 49. Die konsolidierte Rechnung wird nach den gleichen Rechnungslegungsgrundsätzen erstellt wie die Jahresrechnung.

² Abweichend davon werden namhafte Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zum anteiligen Eigenkapital bewertet.

³ Der Regierungsrat kann für konsolidierte Organisationen Vorschriften für die Erstellung der konsolidierten Rechnung erlassen.

V. Zuständigkeiten und besondere Kompetenzen

Ausgabenbewilligung für direkt dem Grossen Rat unterstellte Behörden und Abteilungen

§ 50. Die Kompetenzen des obersten Organs der direkt dem Grossen Rat unterstellten Behörden und Abteilungen entsprechen denjenigen des Regierungsrates.

² Das oberste Organ kann seine Kompetenzen an unterstellte Einheiten delegieren.

Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens

§ 51. Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber.

² Er kann die Zuständigkeit im Bereich Finanzvermögen an das zuständige Departement delegieren. Für den Erwerb und die Veräusserung von Immobilien sowie die Begründung von neuen Baurechten ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich.

³ Er informiert den Grossen Rat jährlich

- a) im Jahresbericht über die abgewickelten Immobiliengeschäfte;
- b) in der Jahresrechnung über den Bestand und die Veränderungen der Anlagen.

⁴ Bei der Bewirtschaftung und Entwicklung der Immobilien im Finanzvermögen wird die wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Nachhaltigkeit berücksichtigt.

Verkauf und Entwidmung von Verwaltungsvermögen

§ 52. Bei Verkauf oder der Überführung von Teilen des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.

Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen

§ 53. Der Regierungsrat ist zuständig für Zeichnungen von Beteiligungen bis 5 Mio. Franken, sofern der Beteiligungsanteil im Verhältnis zum gesamten Kapital der Unternehmung oder Institution nicht erhöht wird.

² Die Beschlüsse werden dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Programmvereinbarung mit dem Bund

§ 54. Für den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund ist der Regierungsrat im Rahmen seiner vollziehenden und finanzrechtlichen Kompetenzen zuständig.

² Er kann durch Verordnung die Kompetenz auf die Departemente übertragen.

Prozessführung

§ 55. Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Aufgaben zur Führung von Prozessen befugt. Er kann sich dabei durch ein Departement vertreten lassen.

² Im Rahmen seiner spezifischen Verwaltungstätigkeit fällt die Prozessführung dem einzelnen Departement zu.

Zentrales Forderungsinkasso

§ 56. Zwecks einheitlicher Geltendmachung öffentlich- und privatrechtlicher Forderungen des Kantons wird eine zentrale Inkassostelle geführt. Diese kann kantonsweit für das Forderungsinkasso in schuldbetreibungs- und konkursrechtlichen Angelegenheiten die Verlustscheinbewirtschaftung übernehmen.

² Die Mitarbeitenden der zentralen Inkassostelle unterstehen in Bezug auf die im Rahmen der Aufgaben der Inkassostelle bearbeiteten Daten denselben gesetzlichen Geheimhaltungspflichten wie die Mitarbeitenden der datenliefernden Behörden.

³ Die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Kantons liefern der zentralen Inkassostelle auf einzelfallweises oder allgemeines Ersuchen hin alle zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Daten und Informationen.

Interessenkollisionen

§ 57. Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei der Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung, Interessenkollisionen vermieden werden.

² Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, welche vorübergehend nicht öffentlichen Aufgaben dienen, werden durch die für das Finanzvermögen zuständigen Instanzen verwaltet.

VI. Schlussbestimmungen

Ausführungsbestimmungen

§ 58. Der Regierungsrat kann, auch wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen ist, notwendige Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erlassen.

Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

§ 59.

1. Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006⁶ wird wie folgt geändert:

§ 37 samt Titel erhält folgende neue Fassung:

Jahresbericht

§ 37. Der Jahresbericht für das verflossene Jahr muss bis spätestens am 15. April im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission und der Sachkommissionen und im Besitz des Präsidiums der Geschäftsprüfungskommission sein. Die Sachkommissionen erstatten ihre Berichte an die Finanzkommission bis spätestens Ende Mai. Die Finanzkommission hat bis spätestens Mitte Juni ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.

² Die Geschäftsprüfungskommission hat bis spätestens Mitte September ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.

§ 68 erhält folgende neue Fassung:

§ 68. Die Finanzkommission prüft in Kenntnis der Berichte und Anträge der Sachkommissionen die Planungsberichte, das Budget, den Jahresbericht sowie die übrigen, dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegenden Rechnungen und Jahresberichte. Sie erstattet unter Berücksichtigung der Berichte der Sachkommissionen zu den hier aufgeführten Geschäften ihren eigenen Bericht. Falls die Finanzkommission den Anträgen der Sachkommissionen zu den Planungsberichten, dem Budget und dem Jahresbericht nicht folgt, kann sie im Plenum eigene Anträge stellen.

§ 71 lit. b) erhält folgende neue Fassung:

- b) Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung an den Grossen Rat zu den Planungsberichten, dem Budget und den Jahresbericht in ihrem Aufgabenbereich,

2. Organisationsgesetz

Das Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976⁷ wird wie folgt geändert:

§ 3a Abs.1 erhält folgende neue Fassung:

§ 3a. Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat alle vier Jahre eine umfassende mittelfristige Planung vor sowie jährlich im Bericht zum Budget einen Bericht über die Schwerpunkte und die politischen Ziele pro Aufgabengebiet.

⁶ SG 152.100.

⁷ SG 153.100.

3. Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz

Das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG) vom 17. September 2003⁸ wird wie folgt geändert:

§ 14 Abs 1 lit. a) erhält folgende neue Fassung:

- a) die Prüfung der Jahresrechnung, der konsolidierten Rechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons,

§ 16 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

² Die Ergebnisse der Prüfung der Jahresrechnung und der konsolidierten Rechnung werden der Finanzkommission des Grossen Rats und der Regierung mitgeteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten werden auch der geprüften Anstalt, dem Finanzdepartement sowie dem zuständigen Departement zur Kenntnis gebracht.

4. Steuergesetz

Das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000⁹ wird wie folgt geändert:

§ 241b Abs.3 lit. b erhält folgende neue Fassung:

- b) die Nettoschuldenquote des Kantons am 31. Dezember des der jeweiligen Steuerperiode vorangegangenen Kalenderjahrs mindestens einen Promillepunkt unter dem zulässigen Wert gemäss § 5 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes lag.

5. Energiegesetz

Das Energiegesetz (EnG) vom 9. September 1998¹⁰ wird wie folgt geändert:

§ 16 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat jährlich im Jahresbericht über die Verwendung dieser Mittel.

6. Finanzhaushaltgesetz

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 wird aufgehoben.

Übergangsbestimmung

§ 60. Das bisherige Finanzhaushaltgesetz gilt für den Haushaltsvollzug bis Ende 2012 und bis zur Genehmigung der Staatsrechnung 2012 durch den Grossen Rat im 2013.

Publikation und Wirksamkeit

§ 61. Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf den 1. April 2012 wirksam.

⁸ SG 610.200.

⁹ SG 640.100.

¹⁰ SG 772.100.

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997

Synopse Gesetzesänderungen

20. September 2011

Das FHG wird neu strukturiert in:

- I. Allgemeine Bestimmungen
- II. Steuerung des Finanzhaushalts
- III. Ausgaben
- IV. Rechnungslegung
- V. Zuständigkeiten und Besondere Kompetenzen
- VI. Schlussbestimmungen

Neu	Bisher
I. Allgemeine Bestimmungen	I. Geltungsbereich und Grundsätze
<p><i>Gegenstand</i></p> <p>§ 1. Dieses Gesetz regelt die Führung des kantonalen Finanzhaushaltes, insbesondere die finanzielle Steuerung, die Ausgabenkompetenzen sowie die Rechnungslegung.</p>	<p><i>Geltungsbereich</i></p> <p>§ 1. Dieses Gesetz regelt die Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere die Grundsätze des Rechnungswesens, die Finanzplanung, Budget und Staatsrechnung, die Ausgaben- und Vollzugskompetenzen sowie die Organisation und die Aufgaben der Finanzkontrolle.</p>
<p><i>Geltungsbereich</i></p> <p>§ 2. Es gilt für die kantonalen Behörden und die Verwaltung einschliesslich deren unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte. Vorbehalten bleiben anderslautende gesetzliche Bestimmungen.</p>	<p>² Es gilt für die kantonalen Behörden und die Verwaltung einschliesslich deren unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte. Vorbehalten bleiben anderslautende gesetzliche Bestimmungen.</p>
<p><i>Grundsätze der Haushaltsführung</i></p> <p>§ 3. Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Notwendigkeit, Tragbarkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung, der Vorteilsabgeltung und der ordnungsgemässen Rechnungslegung.</p>	<p><i>Grundsätze der Haushaltsführung</i></p> <p>§ 2. Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung.</p>
<p><i>Generelle Aufgabenüberprüfung</i></p> <p>§ 4. Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen.</p> <p>² Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung.</p> <p>³ Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.</p>	<p>² Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung.</p> <p>Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.</p>
<p><i>Haushaltgleichgewicht</i></p> <p>§ 5. Die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld gemäss Jahresrechnung des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, darf nicht mehr als 6,5 Promille betragen.</p>	<p><i>Haushaltsführung</i></p> <p>§ 4. Die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, darf nicht mehr als 6,5 Promille betragen.</p>
<p>² Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf die Budgetvorgabe für das Folgejahr für den betrieblichen Aufwand vor Abschreibungen und ohne nicht zweckgebundenen Aufwand und Ertrag gegenüber der Budgetvorgabe für das laufende Jahr um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. Ist für das laufende Jahr keine Budgetvorgabe festgelegt, bildet das Budget des laufenden Jahres den Ausgangspunkt für die Budgetvorgabe des Folgejahres.</p>	<p>² Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf die Budgetvorgabe für das Folgejahr für den Ordentlichen Nettoaufwand gegenüber der Budgetvorgabe für das laufende Jahr um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. Ist für das laufende Jahr keine Budgetvorgabe festgelegt, bildet das Budget des laufenden Jahres den Ausgangspunkt für die Budgetvorgabe des Folgejahres.</p>

Neu	Bisher
³ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf der Grosse Rat bei der Beschlussfassung zum Budget die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen überschreiten. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, legt der Regierungsrat bis zur nächsten Sitzung des Grossen Rats ein neues Budget vor, das die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 einhält.	³ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf der Grosse Rat bei der Beschlussfassung zum Budget die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen überschreiten. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, legt der Regierungsrat bis zur nächsten Sitzung des Grossen Rats ein neues Budget vor, das die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 einhält.
-	⁴ Der Regierungsrat sorgt dafür, dass das Ergebnis der Verwaltungsrechnung im Gesamten nicht schlechter ausfällt als das Budget.
<i>Notwendigkeit und Tragbarkeit, Dringlichkeit</i> § 6. Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu tätigen.	<i>Sparsamkeit, Dringlichkeit</i> § 5. Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu tätigen.
<i>Wirtschaftlichkeit</i> § 7. Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen.	<i>Wirtschaftlichkeit</i> § 6. Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen.
<i>Vorprüfung von Vorlagen auf finanzielle Auswirkungen</i> § 8. Das zuständige Departement überprüft zuhanden des Regierungsrates die Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.	<i>Vorprüfung von Erlassen mit finanziellen Auswirkungen</i> § 55. Das zuständige Departement überprüft zuhanden des Regierungsrates die Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.
² Es hat darauf zu achten, dass die Grundsätze der Haushaltsführung eingehalten sind.	² Es hat darauf zu achten, dass die Grundsätze der Haushaltsführung eingehalten sind und dass darin insbesondere Ausführungen über die Gesetzmässigkeit, die Sparsamkeit, Dringlichkeit und die Wirtschaftlichkeit enthalten sind.
³ In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf die Einholung der Stellungnahme des zuständigen Departementes aufgenommen werden.	³ In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf die Einholung einer Stellungnahme des zuständigen Departementes aufgenommen werden.
<i>Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung</i> § 9. Die Verursacher besonderer Vorkehren oder Aufwände und die Nutzniesser besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.	<i>Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung</i> § 7. Die Verursacher besonderer Vorkehren oder Aufwendungen und die Nutzniesser besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.
² Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind zumutbare Beiträge zu erheben.	² Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind zumutbare Beiträge zu erheben.

Neu	Bisher
II. Steuerung des Finanzhaushalts	III. Finanzplanung, Budget und Staatsrechnung
<i>Finanzplan</i> § 10. Der Regierungsrat erstellt jährlich einen Finanzplan.	<i>Finanzplan</i> § 18. Der Regierungsrat erstellt periodisch einen Finanzplan.
² Der Finanzplan enthält insbesondere: a) einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung; b) eine Übersicht über die Investitionen und Investitionsbeiträge; c) eine Schätzung des Finanzbedarfes und einen Überblick über die Entwicklung der Schulden; d) eine Darlegung der Entwicklung der Finanzkennzahlen; e) eine Übersicht über die Entwicklung der Aufgabengebiete pro Departement.	² Der Finanzplan enthält insbesondere: a) einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen; b) eine detaillierte Übersicht über die Investitionen und Investitionsbeiträge; c) eine Schätzung des Finanzbedarfes und einen Überblick über die Entwicklung der Schulden.
³ Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis zu.	³ Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis zu.
<i>Budget</i> § 11. Das jährliche Budget enthält die voraussehbaren Aufwände und Investitionsausgaben sowie die geschätzten Erträge und Investitionseinnahmen.	<i>Budget</i> § 19. Das jährliche Budget enthält die geschätzten Einnahmen und Erträge sowie die voraussehbaren Ausgaben und Aufwendungen mit spezieller Zweckbezeichnung. Sie können als Einzel- oder Sammelposten aufgenommen und als Objekt-, Rahmen- oder Globalkredit eingestellt werden.
² Das Budget wird gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und den Staatsaufgaben dargestellt.	³ Das Budget wird gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung, den Staatsaufgaben und nach einem einheitlichen Kontenrahmen gegliedert.
³ Der Regierungsrat stellt im Budget einen Betrag für noch nicht bekannte Aufwände und Investitionsausgaben ein, welcher dem zweifachen Kompetenzbetrag des Grossen Rates für neue Ausgaben entspricht.	<i>Ordentliche Ausgaben</i> § 24. Der Regierungsrat kann abschliessend Ausgaben bis zu einem Fünftel des Kompetenzbetrages des Grossen Rates beschliessen. ² Hierfür ist im Budget pro Jahr ein Gesamtbetrag einzustellen, welcher dem zweifachen Kompetenzbetrag des Grossen Rates für einmalige neue Ausgaben entspricht. Wiederkehrende und auf mehrere Jahre verteilte Ausgaben sind im Jahr der Beschlussfassung mit der Gesamtsumme an den Gesamtbetrag anzurechnen.
⁴ Das Budget ist identisch mit dem ersten Planjahr des Finanzplans.	⁴ Grundlage für das Budget ist der Finanzplan, ergänzt mit einem Kommentar und einer konsolidierten statistischen Übersicht. Der Regierungsrat unterrichtet den Grossen Rat über bedeutende Änderungen gegenüber dem Finanzplan.
<i>Budgetkredit</i> § 12. Budgetkredite werden festgelegt: a) für die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen pro Dienststelle; b) für die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich.	---

Neu	Bisher
<i>Globalkredite</i> § 13. Im Budget können Globalkredite eingestellt werden.	
² Globalkredite bedürfen der Grundlage in einem Gesetz. Bei der Bewilligung von Globalkrediten ist der Leistungsauftrag zu definieren.	² Globalkredite bedürfen der Grundlage in einem Gesetz. Bei der Bewilligung von Globalkrediten ist der Leistungsauftrag zu definieren. Die Rechnung zu den Globalkrediten umfasst auch einen Rechenschaftsbericht über die erbrachten Leistungen.
<i>Budgetgenehmigung</i> § 14. Der Grosse Rat genehmigt das Budget bis zum 31. Dezember des Vorjahres.	
² Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht fristgerecht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.	⁵ Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.
<i>Kreditüberschreitung</i> § 15. Eine Überschreitung von Budgetkrediten kann vom Regierungsrat bewilligt werden, wenn a) die Aufgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben ist; b) ein Aufschub für den Kanton nicht möglich ist; c) die Ausgabe durch Fondsmittel oder Rücklagen gedeckt ist; d) die Dienststelle eine Kompensation innerhalb ihres betrieblichen Ergebnisses vor Abschreibungen vornimmt oder e) die Kreditüberschreitung unbedeutend ist.	<i>Kreditüberschreitung</i> § 28. Ist im Budget für eine Ausgabe ein Betrag eingestellt, zeigt sich jedoch, dass der bewilligte Kredit nicht ausreicht, kann der Regierungsrat die Überschreitung des Kredites bewilligen, wenn die Ausgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben und ein Aufschub für den Kanton nicht möglich ist. ⁴ Der Regierungsrat kann unbedeutende Kreditüberschreitungen von der Berichtspflicht ausnehmen. Die Überschreitung von Jahresquoten bewilligter Kredite ist von der Berichtspflicht ausgenommen, solange eine Kreditüberschreitung nicht vorauszusehen ist oder die bisher getätigten Ausgaben den Gesamtkredit nicht übersteigen.
	² Die Departemente berichten dem Regierungsrat unverzüglich nach Kenntnis der voraussichtlichen oder bereits eingetretenen Kreditüberschreitung und bieten innerhalb ihres Budgets wenn möglich Kompensation an.
² Kreditüberschreitungen sind im Jahresbericht zu begründen. ³ Bei sehr grossen Kreditüberschreitungen orientiert der Regierungsrat die Finanzkommission unverzüglich.	³ Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission unverzüglich über Kreditüberschreitungen, in bedeutenden Fällen den Grossen Rat. Kreditüberschreitungen sind bei der Vorlage der Verwaltungsrechnung zu begründen.
<i>Nachtragskredit</i> § 16. Kann eine Überschreitung von Budgetkrediten nicht mittels Kreditüberschreitung bewilligt werden, beantragt der Regierungsrat oder eine Kommission des Grossen Rates dem Grossen Rat in einer speziellen Vorlage die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines Nachtragskredits.	<i>Nachtragskredit</i> § 23. Ist im Budget für eine unaufschiebbare oder vordringliche Ausgabe kein oder kein ausreichender Betrag eingestellt, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat ungeachtet der Höhe der Ausgabe in einer speziellen Vorlage die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines Nachtragskredits.
² Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag seiner Finanzkommission. Es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.	² Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag seiner Finanzkommission; es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.
	³ Vorbehalten bleibt § 28 (Kreditüberschreitung).

Neu	Bisher
<p><i>Dringlicher Nachtragskredit</i></p> <p>§ 17. In dringlichen Fällen kann der Regierungsrat der Finanzkommission die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines dringlichen Nachtragskredits beantragen.</p> <p>² Die Finanzkommission legt ihren Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor.</p>	<p><i>Dringliche Ausgaben</i></p> <p>§ 25. Der Regierungsrat beschliesst mit Zustimmung der Finanzkommission nicht im Budget enthaltene, dringliche Ausgaben und legt den Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor.</p>
<p>³ Für dringliche neue Aufgaben, deren Ausgaben die abschliessende Kompetenz des Grossen Rates übersteigen, ist das ordentliche Verfahren einzuhalten.</p>	<p>² Übersteigt eine dringliche neue Ausgabe die abschliessende Ausgabenkompetenz des Grossen Rates, so ist diesem eine spezielle Vorlage zu unterbreiten, das fakultative Referendum bleibt vorbehalten.</p>
<p><i>Kreditübertragungen</i></p> <p>§ 18. Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres.</p>	<p><i>Kreditübertragungen</i></p> <p>§ 30. Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite sowie dringliche Kredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres. Vorbehalten bleiben besondere Regelungen bei Rahmen- und Globalkrediten.</p>
<p>² Nicht beanspruchte Kredite für im Budget ausgewiesene Vorhaben mit einmaligem Charakter, welche innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können vom Regierungsrat auf das folgende Jahr übertragen werden.</p>	<p>² Einmalige Ausgaben und laufende Ausgaben mit einmaligem Charakter, welche nicht in das neue Budget aufgenommen werden und für welche noch keine Verpflichtung eingegangen ist, können auf das folgende Jahr übertragen werden, wenn der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates bis spätestens Ende April einen ausdrücklichen Kreditübertragungsbeschluss fasst.</p>
	<p>³ Bei über mehrere Jahre verteilten Krediten wird nur die letzte Jahresquote übertragen.</p>
<p>³ Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Grossen Rat mit dem Jahresbericht zur Kenntnis gebracht.</p>	
<p><i>Rücklagen</i></p> <p>§ 19. Der Regierungsrat entscheidet über die Übertragung nicht beanspruchter Globalkredite (Reservenaufbau im Eigenkapital) und deren Verwendung in nachfolgenden Rechnungsperioden.</p> <p>² Wird ein Globalkredit überschritten, erfolgt eine angemessene Belastung der Rücklagen (Reservenaufbau).</p> <p>³ Der Regierungsrat kann Rücklagen auch für Dienststellen vorsehen, die nicht über Globalkredite gesteuert werden, sofern sie teilweise eigenwirtschaftlich tätig sind.</p>	-
<p><i>Jahresbericht</i></p> <p>§ 20. Der Regierungsrat legt im Jahresbericht über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres im Kanton Rechenschaft ab.</p>	

Neu	Bisher
² Der Jahresbericht umfasst: <ul style="list-style-type: none"> a) den Bericht des Regierungsrats über seine Geschäftstätigkeit b) die Berichte der Dienststellen c) die Rechenschaftsberichte über die erbrachten Leistungen bei Globalkrediten d) die Jahresrechnung e) Berichterstattung weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung f) die konsolidierte Rechnung g) den zusammenfassenden Bericht der Finanzkontrolle. 	§ 8² In der Berichterstattung werden dargestellt: <ul style="list-style-type: none"> a) Die Finanzplanung, einschliesslich der Investitionsplanung, b) das Budget, c) die Bestandesrechnung, d) die Verwaltungsrechnung, bestehend aus einer laufenden Rechnung und einer Investitionsrechnung. Zusätzlich können Einnahmen und Ausgaben in einer Finanzrechnung ausgewiesen werden. e) die Finanzstatistik.
³ Der Regierungsrat leitet dem Grossen Rat den Jahresbericht zur Genehmigung weiter.	
<i>Interne Verrechnungen</i> § 21. Interne Verrechnungen sind erfolgswirksame Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen. Sie sind nur dann vorzunehmen, wenn sie für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten, für die Vergleichbarkeit von Rechnungen oder als Anreiz für eine kostenbewusste Aufgabenerfüllung erforderlich sind.	<i>Interne Verrechnungen</i> § 16. Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen. Sie sind nur dann vorzunehmen, wenn sie für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten, für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung oder für die Vergleichbarkeit von Rechnungen erforderlich sind.
² Die übrigen Verrechnungen, welche zum ausschliesslichen Zweck der Kosten- und Leistungsabgrenzung vorgenommen werden, sind nur in der Kostenrechnung zu berücksichtigen.	² Die übrigen Verrechnungen, welche zum ausschliesslichen Zweck der Kosten- und Leistungsabgrenzung vorgenommen werden, sind nur in der Kostenrechnung zu berücksichtigen.
<i>Kosten- und Leistungsrechnung</i> § 22. Dienststellen führen einen Kosten- und Leistungsrechnung.	<i>Kostenrechnung</i> § 17. Zur Ermittlung von Kosten je Verwaltungseinheit oder Staatsaufgabe wird eine gesamtstaatliche Basiskostenrechnung geführt. ² Sofern es zur Ermittlung der Kosten für die Leistungserbringung oder Aufgabenerfüllung erforderlich ist, decken die Verwaltungseinheiten ihre innerbetrieblichen Informationsbedürfnisse durch den Aufbau einer individuellen Kostenrechnung.
<i>Risikobeurteilung</i> § 23. Der Regierungsrat ist verantwortlich für eine jährliche Analyse und Beurteilung der Risiken des Kantons, wobei primär diejenigen Risiken erfasst werden, die einen wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Situation des Kantons haben können. ² Der Regierungsrat veranlasst Massnahmen zum Umgang mit diesen Risiken.	
III. Ausgaben	IV. Ausgaben- und Vollzugskompetenzen im Verwaltungsvermögen
<i>Begriff</i> § 24. Als Ausgaben gelten Aufwand und Investitionsausgaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.	

Neu	Bisher
² Als Ausgaben gelten auch: <ul style="list-style-type: none"> a) die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen; b) der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverbindlichkeiten; c) Einnahmenverzicht 	§ 33. Bei der Überführung von Teilen des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen und umgekehrt gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.
<i>Voraussetzungen</i> § 25. Jede Ausgabe setzt eine rechtliche Grundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus.	<i>Gesetzmässigkeit der Ausgaben</i> § 3. Jede Ausgabe bedarf einer rechtlichen Grundlage.
² Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem <ul style="list-style-type: none"> a) Rechtssatz; b) Gerichtsentscheid oder c) auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht. 	² Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem gültigen Rechtssatz oder auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht.
³ Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen.	
<i>Ausgabenbewilligung</i> § 26. Die Ausgabenbewilligung erfolgt <ul style="list-style-type: none"> a) bei neuen Ausgaben über 300'000 Franken durch einen Beschluss des Grossen Rates; b) bei neuen Ausgaben bis 300'000 Franken und bei gebundenen Ausgaben durch Beschluss des Regierungsrates; c) bei dringlichen neuen Ausgaben bis 1.5 Mio. Franken durch Beschluss der Finanzkommission. 	AUSGABENKOMPETENZEN GROSSER RAT <i>Grundsatz</i> § 21. Die Zuständigkeit für die Bewilligung von Ausgaben liegt vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen abschliessend beim Grossen Rat. ² Gebundene Ausgaben, welche im Budget enthalten sind, werden mit dessen Genehmigung bewilligt. REGIERUNGSRAT <i>Ordentliche Ausgaben</i> § 24. Der Regierungsrat kann abschliessend Ausgaben bis zu einem Fünftel des Kompetenzbetrages des Grossen Rates beschliessen.
<i>Rahmenausgabenbewilligung</i> § 27. Der Grosse Rat kann mehrere Ausgaben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen. ² Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist anschliessend der Regierungsrat zuständig.	
<i>Fondsbelastungen</i> § 28. Ausgaben zu Lasten von Fonds werden vom Regierungsrat bewilligt.	

Neu	Bisher
<i>Neue und gebundene Ausgaben</i> § 29. Eine Ausgabe ist neu, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.	-
² Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht neu im Sinne von Absatz 1 ist.	-
<i>Ausgabenreferendum</i> § 30. Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über 1.5 Mio. Franken enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.	<i>Ausgabenreferendum</i> § 22. Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über Fr. 1 500 000.– enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.
² Für die Bestimmung der Höhe der Ausgaben sind massgebend: a) bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen neuen Ausgaben deren Gesamtsumme; b) bei wiederkehrenden neuen Ausgaben die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben; c) bei einer Kombination aus lit. a und b die Summe der beiden Beträge.	² Bei wiederkehrenden und auf mehrere Jahre verteilten neuen Ausgaben ist die Gesamtsumme massgebend.
³ Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von Immobilien in das Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben gemäss Abs. 1 übersteigen.	³ Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von und Verfügung über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben übersteigen.
⁴ Die Höhe der Ausgabe bemisst sich ohne Berücksichtigung von erwarteten Drittleistungen nach den Gesamtausgaben.	⁴ Sind Beiträge und Leistungen Dritter zu erwarten, so bemisst sich die Höhe der Ausgabe ohne Berücksichtigung der Drittleistungen nach den Gesamtausgaben.
<i>Ausgabenbericht/Ratschlag</i> § 31. Für neue Ausgaben, die eine Bewilligung des Grossen Rates erfordern und die unterhalb der Grenze für das fakultative Referendum liegen, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Ausgabenbericht vor, für Ausgaben, die diese Grenze überschreiten, einen Ratschlag.	VOLLZUGSKOMPETENZEN GROSSER RAT <i>Ausgabenbericht</i> § 29. Der Grosse Rat genehmigt den Vollzug neuer, mit dem Budget bewilligter Ausgaben von Fr. 300 000.– bis Fr. 1 500 000.– auf Grund eines speziellen Antrages des Regierungsrates.
<i>Ausgabenbewilligung des Regierungsrates</i> § 32. Der Regierungsrat beschliesst Ausgaben in seinem Kompetenzbereich auf Antrag eines Departements. ² Er kann die Bewilligung von Ausgaben an die Verwaltungseinheiten übertragen.	<i>Übertragung von Ausgabenbefugnissen</i> § 31. ² Über den Vollzug gebundener Ausgaben mit einem Gesamtbetrag von über Fr. 300 000.– fasst der Regierungsrat auf Antrag eines Departementes ausdrücklich Beschluss. § 26. Der Regierungsrat kann Ausgabenbefugnisse an Verwaltungseinheiten übertragen.
	² Die Ausgaben der Verwaltungseinheiten sind dem Gesamtbetrag des Regierungsrates anzurechnen.

Neu	Bisher
³ Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über die Ausgabenbeschlüsse in seinem Kompetenzbereich.	<i>Orientierung der Finanzkommission</i> § 27. Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über die Ausgabenbeschlüsse in seinem Kompetenzbereich.
	REGIERUNGSRAT <i>Grundsatz</i> § 31. Der Vollzug der Ausgaben obliegt dem Regierungsrat.
	<i>Übertragung von Vollzugskompetenzen</i> § 32. Der Regierungsrat überträgt in der Regel Vollzugskompetenzen an die Departemente. Diese können ihre Vollzugskompetenzen durch schriftliche Weisungen ganz oder teilweise an ihnen nachgeordnete Verwaltungseinheiten weitergeben.
	² Wer eine Vollzugskompetenz übertragen erhält, ist für die Einhaltung aller Vorschriften verantwortlich. Der übertragenden Instanz obliegt die Aufsichtspflicht.
	³ Der Finanzkommission ist auf Verlangen über den Ausgabenvollzug in den Departementen Aufschluss zu erteilen.
IV. Rechnungslegung	II. Grundsätze und Aufbau des Rechnungswesens
<i>1. Allgemeines</i> <i>Zweck</i> § 33. Mit der Rechnungslegung sollen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden.	<i>Grundsätze</i> § 8. Die Rechnungsführung vermittelt eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt, das Vermögen und die Schulden.
<i>Grundsätze</i> § 34. Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung und der Bruttoverbuchung (ordnungsgemässe Rechnungslegung).	§ 8. ³ Für die Rechnungsführung gelten die kaufmännischen Grundsätze der Jährlichkeit, Vollständigkeit, Klarheit, Genauigkeit, Wahrheit, Bruttoverbuchung sowie der qualitativen, quantitativen und der zeitlichen Bindung der im Budget eingestellten Beträge.
² Alle Aufwände und Erträge werden in der Periode ihrer Verursachung erfasst.	
<i>Anwendbare Normen</i> § 35. Die Rechnungslegung erfolgt nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung.	
² Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk und weist Abweichungen davon aus.	

Neu	Bisher
<p><i>2. Jahresrechnung</i></p> <p><i>Elemente der Jahresrechnung</i></p> <p>§ 36. Die Jahresrechnung umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die Erfolgsrechnung; b) die Investitionsrechnung; c) die Geldflussrechnung; d) die Bilanz; e) den Eigenkapitalnachweis; f) den Anhang. 	<p><i>Staatsrechnung</i></p> <p>§ 20. Die Staatsrechnung besteht aus der Verwaltungsrechnung und der Bestandesrechnung.</p>
	<p>§ 20. ² Die Verwaltungsrechnung folgt im Aufbau dem Budget und wird nach den gleichen Grundsätzen geführt. Sie ist zu ergänzen durch die Begründung wesentlicher Abweichungen vom Budget einschliesslich der Nachtragskredite und Kreditübertragungen.</p>
<p><i>Erfolgsrechnung</i></p> <p>§ 37. Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag eines Rechnungsjahres. Der Saldo verändert das Eigenkapital.</p>	<p><i>Laufende Rechnung und Investitionsrechnung</i></p> <p>§ 14. Die laufende Rechnung enthält den Aufwand und Ertrag eines Rechnungsjahres. Der Saldo verändert das Eigenkapital oder den Bilanzfehlbetrag.</p>
<p>² Die Erfolgsrechnung gliedert sich in das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis.</p>	-
<p><i>Investitionsrechnung</i></p> <p>§ 38. Die Investitionsrechnung enthält jene Ausgaben und Einnahmen eines Rechnungsjahres, die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzung schaffen.</p>	<p>§ 14. ² Die Investitionsrechnung enthält jene Ausgaben und Einnahmen eines Rechnungsjahres, die Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzung schaffen.</p>
<p>² Die Investitionsrechnung weist die Brutto- und Nettoinvestition aus.</p>	<p>³ Die Investitionsrechnung weist die Brutto- und Nettoinvestition aus.</p>
<p><i>Geldflussrechnung</i></p> <p>§ 39. Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und die Verwendung der Geldmittel.</p> <p>² Sie ist gegliedert in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die betriebliche Tätigkeit; b) die Investitionstätigkeit; c) die Finanzierungstätigkeit. 	-
<p><i>Bilanz</i></p> <p>§ 40. Die Bilanz enthält auf der Aktivseite das Umlauf- und das Anlagevermögen, auf der Passivseite das Fremd- und das Eigenkapital.</p>	<p><i>Bestandesrechnung</i></p> <p>§ 9. Die Bestandesrechnung enthält die Vermögenswerte und Verpflichtungen sowie das Eigenkapital oder den Bilanzfehlbetrag.</p>
	<p>² Die Bilanz gibt Aufschluss über den Stand der Bestandesrechnung per Ende eines Kalenderjahres.</p>

Neu	Bisher
² Das Umlaufvermögen umfasst das kurzfristig realisierbare Finanzvermögen. Das Anlagevermögen ist in das nicht kurzfristig realisierbare Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen gegliedert.	<i>Aktiven</i> § 10. Die Aktiven setzen sich zusammen aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie dem allfälligen Bilanzfehlbetrag.
³ Das Verwaltungsvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Sie können nicht ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden.	² Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die nicht dem Verwaltungsvermögen zugeordnet sind und nicht direkt der Erfüllung einer bestimmten Staatsaufgabe dienen und die ohne Beeinträchtigung einer dem Staat übertragenen Aufgabe erworben, veräussert oder umgelagert werden können.
⁴ Das Finanzvermögen umfasst alle übrigen Vermögenswerte.	³ Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar zur Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Verwaltungsaufgaben auf längere Zeit dienen. Es sind dies insbesondere Sachanlagen, Darlehen sowie Wertschriften und Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmungen, wenn damit eine dauernde Einflussnahme im unmittelbaren kantonalen Interesse verbunden ist.
⁵ Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauernd nicht mehr benötigt werden, sind in das Finanzvermögen zu übertragen.	⁴ Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauernd nicht mehr benötigt werden, sind in das Finanzvermögen zu übertragen.
	⁵ Der Bilanzfehlbetrag besteht aus jenem Teil der Verpflichtungen, der die Vermögenswerte übersteigt.
	<i>Passiven</i> § 11. Die Passiven setzen sich zusammen aus dem Fremdkapital, einschliesslich den Rückstellungen, und dem allfälligen Eigenkapital.
	² Das Fremdkapital umfasst sämtliche Verpflichtungen, die kurz- und langfristigen Schulden, die Rückstellungen sowie die Zweckvermögen, welche aus öffentlichen Mitteln gebildet wurden.
	³ Rückstellungen werden zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken gebildet. Sie werden aufrechterhalten, soweit dies für die wahrheitsgetreue Rechnungsablage erforderlich ist. Der Regierungsrat bestimmt das Nähere auf dem Verordnungsweg.
	⁴ Das Eigenkapital besteht aus jenem Teil des Vermögens, der die Summe aller Verpflichtungen und Rückstellungen übersteigt.
<i>Eigenkapitalnachweis</i> § 41. Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.	-

Neu	Bisher
<p><i>Anhang</i></p> <p>§ 42. Der Anhang der Jahresrechnung</p> <ul style="list-style-type: none"> a) benennt die für die Rechnungslegung angewandten Normen und begründet Abweichungen; b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze, einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze, zusammen; c) bezeichnet die von der Jahresrechnung erfassten Organisationseinheiten; d) zeigt die Veränderung der Werte der Fonds; e) enthält Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung durch den Regierungsrat und f) weist zusätzliche Angaben aus, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons von Bedeutung sind. 	<p>§ 20. ³ Im Anhang zur Staatsrechnung sind folgende Mindestangaben enthalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Wert der eingegangenen Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Pfandbestellungen; b) Versicherungswerte der Sachanlagen; c) Wert der gebildeten und aufgelösten Reserven; d) Werte der unselbständigen Zweckvermögen.
<p><i>Fonds</i></p> <p>§ 43. Fonds sind ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen.</p> <p>² Fonds werden nach ihrem Charakter im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen. Fonds im Fremdkapital gründen auf einer Verpflichtung gegenüber Dritten, welche die Verwendung der Gelder an den vorbestimmten, eng definierten Zweck bindet.</p>	<p><i>Unselbständige Zweckvermögen</i></p> <p>§ 13. Ausgeschiedene Vermögen, die dem Kanton von Dritten mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen (Fonds, Legate, Stiftungen) zugewendet werden, werden in der Bestandesrechnung separat ausgewiesen. Die Ausgaben und Einnahmen sind in der Verwaltungsrechnung nicht enthalten.</p>
<p>³ Die Bildung von Fonds aus öffentlichen Mitteln bedarf ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss.</p>	<p>³ Die Bildung von Zweckvermögen aus öffentlichen Mitteln bedarf ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss.</p>
<p>⁴ Der Regierungsrat verwaltet die Fonds und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist.</p>	<p>² Der Regierungsrat verwaltet die Zweckvermögen und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist.</p>
	<p>§ 14 ⁴ Die Selbstfinanzierung und der Finanzierungssaldo sind auszuweisen.</p>
<p><i>3. Bilanzierung und Bewertung</i></p>	
<p><i>Bilanzierungsgrundsätze</i></p> <p>§ 44. Vermögensteile werden aktiviert, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> a) sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und b) ihr Wert zuverlässig ermittelt werden kann. <p>² Verpflichtungen werden passiviert, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ihr Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt; b) ein Mittelabfluss zu ihrer Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und c) dessen Höhe zuverlässig ermittelt werden kann. 	<p><i>Bewertungsgrundsätze</i></p> <p>§ 12. Die Aktiven und Passiven werden grundsätzlich nach den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen bilanziert.</p>

Neu	Bisher
<p><i>Bewertungsgrundsätze</i></p> <p>§ 45. Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.</p> <p>² Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.</p> <p>³ Die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert.</p>	<p><i>Bewertungsgrundsätze</i></p> <p>§ 12. Die Aktiven und Passiven werden grundsätzlich nach den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen bilanziert.</p> <p>² Sachgüter im Verwaltungsvermögen sind zu den Anschaffungs- oder den Herstellungskosten zu bilanzieren, unter Abzug der notwendigen Abschreibungen.</p> <p>³ Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen sind zu den Anschaffungskosten zu bilanzieren, unter Abzug der notwendigen Wertberichtigungen. Beteiligungen im Verwaltungsvermögen mit Kurswert dürfen insgesamt höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bilanziert werden.</p> <p>⁴ Sachanlagen im Finanzvermögen dürfen nach dem Grundsatz der Einzelbewertung höchstens zu aktuellen Werten bilanziert werden. Solange die aktuellen Werte die Anschaffungs- oder Herstellungskosten übersteigen, sind die Wertberichtigungen erfolgsneutral zu behandeln.</p> <p>⁵ Wertschriften im Finanzvermögen mit Kurswert dürfen höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bilanziert werden.</p> <p>⁶ Die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert. Für die Zuständigkeit gelten die allgemeinen Kompetenzvorschriften.</p>
	<p>⁷ Der Regierungsrat erlässt nähere Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung, wobei er bestimmte Gruppen von Vermögenswerten ausnehmen kann.</p>
<p><i>Abschreibungen und Wertminderungen</i></p> <p>§ 46. Die Entwertung des Verwaltungsvermögens durch Nutzung wird durch planmässige Abschreibung über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt.</p> <p>² Die angenommenen Nutzungsdauern und die Abschreibungsmethoden werden periodisch überprüft.</p> <p>³ Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.</p>	<p><i>Abschreibungen</i></p> <p>§ 15. Die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens sind unter Berücksichtigung der Nutzungsdauer und des optimalen Ersatzzeitpunktes abzuschreiben.</p> <p>² Die Abschreibung erfolgt auf dem Restbuchwert, der Bodenwert wird nicht abgeschrieben.</p> <p>³ Der Regierungsrat legt die Abschreibungsmethode und die Abschreibungssätze auf dem Verordnungsweg fest.</p>
<p>4. Konsolidierte Rechnung</p>	<p>-</p>
<p><i>Konsolidierungskreis</i></p> <p>§ 47. Die konsolidierte Rechnung umfasst den kantonalen Finanzhaushalt und die vom Kanton beherrschten Anstalten und weiteren Organisationen.</p> <p>² Eine Beherrschung liegt vor, wenn der Regierungsrat oder der Grosse Rat durch Stimmenmehrheit, Wahl der obersten Organe, Festlegung des Budgets oder anderweitig die Geschicke einer Organisation bestimmen und daraus Nutzen ziehen kann.</p> <p>³ Der Regierungsrat kann begründete Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht vornehmen</p>	

Neu	Bisher
<i>Elemente der konsolidierten Rechnung</i> § 48. Die konsolidierte Rechnung umfasst: a) die Erfolgsrechnung; b) die Bilanz; c) die Geldflussrechnung; d) den Eigenkapitalnachweis; e) den Anhang.	-
<i>Erstellung</i> § 49. Die konsolidierte Rechnung wird nach den gleichen Rechnungslegungsgrundsätzen erstellt wie die Jahresrechnung. ² Abweichend davon werden namhafte Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zum anteiligen Eigenkapital bewertet. ³ Der Regierungsrat kann für konsolidierte Organisationen Vorschriften für die Erstellung der konsolidierten Rechnung erlassen.	-

Neu	Bisher
V. Zuständigkeiten und besondere Kompetenzen	
--- (Die Kompetenzen betreffend der Aufnahme von Anleihen sind in der Kantonsverfassung abschliessend geregelt. Deshalb kann dieser Paragraph entfallen.)	<i>Anleihen</i> § 54. Der Grosse Rat beschliesst im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit über die Aufnahme und die Rückzahlung von Anleihen, welche für die Staatsbedürfnisse erforderlich werden.
---	² Er kann den Regierungsrat ermächtigen, sich für Anleihen bis zu einem jeweils festgelegten Höchstbetrag zu verpflichten und Anleihen zurückzuzahlen.
---	³ Als Anleihen gelten die auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen langfristigen Schulden, nicht jedoch die kurzfristigen Verpflichtungen mit einer Laufzeit von höchstens zwölf Monaten, insbesondere zur vorübergehenden Sicherung der Zahlungsbereitschaft des Kantons.
<i>Kompetenzen für direkt dem Grossen Rat unterstellte Behörden und Abteilungen</i> § 50. Die Kompetenzen des obersten Organs der direkt dem Grossen Rat unterstellten Behörden und Abteilungen entsprechen denjenigen des Regierungsrates. ² Das oberste Organ kann seine Kompetenzen an unterstellte Einheiten delegieren.	

Neu	Bisher
<p><i>Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens</i> § 51. Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber. ² Er kann die Zuständigkeit im Bereich Finanzvermögen an das zuständige Departement delegieren. Für den Erwerb und die Veräusserung von Immobilien sowie die Begründung von neuen Baurechten ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich. ³ Er informiert den Grossen Rat jährlich a) im Jahresbericht über die abgewickelten Immobiliengeschäfte; b) in der Jahresrechnung über den Bestand und die Veränderungen der Anlagen. ⁴ Bei der Bewirtschaftung und Entwicklung der Immobilien im Finanzvermögen wird die wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Nachhaltigkeit berücksichtigt.</p>	<p>V. Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens</p> <p><i>Grundsatz und Geltungsbereich</i> § 38. Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber, soweit seine Befugnisse nicht durch die nachfolgenden Bestimmungen eingeschränkt sind.</p> <p><i>Delegation von Anlagekompetenzen</i> § 42. Der Regierungsrat kann durch Verordnung die Zuständigkeit für Anlagen, Veräusserungen und weitere Dispositionen delegieren. Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf den Erwerb und die Veräusserung von Liegenschaften.</p> <p><i>Verwaltung der Liegenschaften</i> § 43. Für die Verwaltung der Liegenschaften im Finanzvermögen ist eine vom Regierungsrat bezeichnete Abteilung zuständig. Ihr obliegt insbesondere der Abschluss von Miet- und Pachtverträgen sowie die Bestellung von Baurechten. Für letztere ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich.</p> <p><i>Verwaltung der übrigen Werte</i> § 44. Für die Verwaltung sämtlicher übrigen Werte des Finanzvermögens ist eine vom Regierungsrat bezeichnete Abteilung zuständig.</p> <p><i>Informationspflicht</i> § 46. Der Regierungsrat informiert den Grossen Rat jährlich a) im Verwaltungsbericht über sämtliche abgewickelten Liegenschaftsgeschäfte einzeln, b) mit der Rechnungsablage über sämtliche Anlagen und übrigen Transaktionen.</p>
	² Das Finanzvermögen umfasst die Finanzanlagen und die frei verfügbaren Finanzmittel. Gleich behandelt werden auch die von Dritten geäußneten Fonds und treuhänderische Anlagen, soweit hierfür keine Spezialvorschriften bestehen.
	<p><i>Finanzanlagen</i> § 39. Als Finanzanlagen gelten realisierbare Vermögenswerte, die für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum erworben werden und der eigentlichen Verwaltungstätigkeit nicht direkt dienen, insbesondere Liegenschaften, Hypotheken, Guthaben und Wertschriften.</p>
	² Mittelfristige Finanzanlagen haben eine Laufzeit zwischen ein und fünf Jahren, langfristige eine solche von über fünf Jahren.
	<p><i>Frei verfügbare Finanzmittel</i> § 40. Als frei verfügbare Finanzmittel gelten Vermögenswerte, die der Zahlungsbereitschaft während längstens eines Jahres dienen.</p>

Neu	Bisher
	² Darunter fallen neben Kassa- und Postcheckbeständen auch Bankguthaben, Festgelder und ähnliches sowie Wertschriften mit einer Laufzeit bis zu zwölf Monaten.
	<i>Kompetenzen</i> § 41. Der Regierungsrat entscheidet auf Antrag des zuständigen Departementes, in welchem Umfang Finanzanlagen getätigt, umdisponiert oder freigestellt werden.
	² Die Durchführung der entsprechenden Regierungsratsbeschlüsse ist Sache des zuständigen Departementes.
	§ 44 ² Sie überwacht das Gesamtengagement des Staates bei jedem Geldnehmer und bei jeder Finanzanlage laufend und orientiert den Regierungsrat über das zuständige Departement quartalsweise.
	<i>Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung</i> § 45. Die Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung des Finanzvermögens werden je in einer Verordnung für die vom Regierungsrat bezeichneten Abteilungen festgelegt.
	BESONDERE KOMEPTENZEN <i>Widmung, Entwidmung, Wertbemessung, Gantkäufe</i>
	§ 33 ² Für Gantkäufe ist der Regierungsrat abschliessend zuständig.
(wird auf Verordnungsstufe geregelt)	<i>Dotationskapitalien, Erwerb von Beteiligungen</i> § 34. Die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben gelten insbesondere für: a) Dotationskapitalien; b) den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen oder Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts, der im staatlichen Interesse, jedoch nicht zwecks Anlage des Finanzvermögens erfolgt;
(Durch die Verselbständigung der IWB erübrigt sich diese Bestimmung)	c) den Erwerb, die Aufstockung, einen Abtausch oder eine Veräusserung von Beteiligungen an Kraftwerken zur Stromerzeugung. § 35 findet keine Anwendung.

Neu	Bisher
<p><i>Verkauf und Entwidmung von Verwaltungsvermögen</i> § 52. Bei Verkauf oder Überführung von Teilen des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.</p>	<p>BESONDERE KOMEPTENZEN</p> <p><i>Widmung, Entwidmung, Wertbemessung, Gantkäufe</i> § 33. Bei der Überführung von Teilen des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen und umgekehrt gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.</p>
<p><i>Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen</i> § 53. Der Regierungsrat ist zuständig für Zeichnungen von Beteiligungen bis 5 Mio. Franken, sofern der Beteiligungsanteil im Verhältnis zum gesamten Kapital der Unternehmung oder Institution nicht erhöht wird. ² Die Beschlüsse werden dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt.</p>	<p><i>Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen</i> § 35. Der Regierungsrat beschliesst Zeichnungen, sofern a) das Beteiligungsverhältnis zum gesamten Kapital der Unternehmung oder Institution nicht erhöht wird und b) die Kosten für die zusätzliche Beteiligung den Betrag von Fr. 5 000 000.– nicht übersteigen. ² Die Beschlüsse werden dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt.</p>
<p><i>Programmvereinbarung mit dem Bund</i> § 54. Für den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund ist der Regierungsrat im Rahmen seiner vollziehenden und finanzrechtlichen Kompetenzen zuständig.</p>	<p><i>Programmvereinbarung mit dem Bund⁷⁾</i> § 36a. Für den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund ist der Regierungsrat im Rahmen seiner vollziehenden und finanzrechtlichen Kompetenzen zuständig.</p>
<p>² Er kann durch Verordnung die Kompetenz auf die Departemente übertragen.</p>	<p>² Er kann durch Verordnung die Kompetenz auf die Departemente übertragen.</p>
<p><i>Prozessführung</i> § 55. Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Aufgaben zur Führung von Prozessen befugt. Er kann sich dabei durch ein Departement vertreten lassen.</p>	<p><i>Prozessführung</i> § 36. Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Aufgaben zur Führung von Prozessen befugt. Er kann sich dabei durch ein Departement vertreten lassen.</p>
<p>² Im Rahmen seiner spezifischen Verwaltungstätigkeit fällt die Prozessführung dem einzelnen Departement zu.</p>	<p>² Im Rahmen seiner spezifischen Verwaltungstätigkeit fällt die Prozessführung dem einzelnen Departement zu.</p>
<p><i>Zentrales Forderungsinkasso</i> § 56. Zwecks einheitlicher Geltendmachung öffentlich- und privatrechtlicher Forderungen des Kantons wird eine zentrale Inkassostelle geführt. Diese kann kantonsweit für das Forderungsinkasso in schuldbetreibungs- und konkursrechtlichen Angelegenheiten die Verlustscheinbewirtschaftung übernehmen. ² Die Mitarbeitenden der zentralen Inkassostelle unterstehen in Bezug auf die im Rahmen der Aufgaben der Inkassostelle bearbeiteten Daten denselben gesetzlichen Geheimhaltungspflichten wie die Mitarbeitenden der datenliefernden Behörden. ³ Die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Kantons liefern der zentralen Inkassostelle auf einzelfallweises oder allgemeines Ersuchen hin alle zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Daten und Informationen.</p>	

Neu	Bisher
<i>Interessenkollisionen</i> § 57. Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei der Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung, Interessenkollisionen vermieden werden.	<i>Interessenkollisionen</i> § 53. Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei der Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung, Interessenkollisionen vermieden werden.
² Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, welche vorübergehend nicht öffentlichen Aufgaben dienen, werden durch die für das Finanzvermögen zuständigen Instanzen verwaltet.	² Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, welche vorübergehend nicht öffentlichen Aufgaben dienen, werden durch die für das Finanzvermögen zuständigen Instanzen verwaltet.
<i>(Muss nicht reguliert werden, da ein allgemeiner Grundsatz)</i>	<i>Ausnahmen</i> § 37. In Spezialgesetzen können die Ausgabenkompetenzen erweitert und besondere Kompetenzträger bezeichnet werden.

Neu	Bisher
VI. Schlussbestimmungen	VII. Besondere Bestimmungen
<i>Ausführungsbestimmungen</i> § 58. Der Regierungsrat kann, auch wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen ist, notwendige Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erlassen.	<i>Ausführungsbestimmungen</i> § 56. Der Regierungsrat kann, auch wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen ist, notwendige Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erlassen.
	VIII. Aufhebung bisherigen Rechts, Übergangsbestimmung
<i>Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts</i> § 59. 1. Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates Das Gesetz über die Geschäftsordnung (GO) des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 wird wie folgt geändert:	<i>Änderung bestehender Gesetze</i>
§ 37 samt Titel erhält folgende neue Fassung: <i>Jahresbericht</i> § 37. Der Jahresbericht für das verflossene Jahr muss bis spätestens am 15. April im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission und der Sachkommissionen und im Besitz des Präsidiums der Geschäftsprüfungskommission sein. Die Sachkommissionen erstatten ihre Berichte an die Finanzkommission bis spätestens Ende Mai. Die Finanzkommission hat bis spätestens Mitte Juni ihren schriftlichen Bericht zu erstatten. ² Die Geschäftsprüfungskommission hat bis spätestens Mitte September ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.	<i>Staatsrechnung und Verwaltungsbericht</i> § 37. Die Staatsrechnung und der Verwaltungsbericht für das verflossene Jahr müssen bis spätestens am 15. April im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission und der Sachkommissionen sein. Die Sachkommissionen erstatten ihre Berichte an die Finanzkommission bis spätestens Ende Mai. Die Finanzkommission hat bis spätestens Mitte Juni ihren schriftlichen Bericht zu erstatten. ² Der Verwaltungsbericht des Regierungsrates und der Bericht des Appellationsgerichtes und der Ombudsstelle für das verflossene Jahr müssen überdies spätestens am 15. April im Besitz des Präsidiums der Geschäftsprüfungskommission sein. Die Geschäftsprüfungskommission hat bis spätestens Mitte September ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.

Neu	Bisher
<p>§ 68 erhält folgende neue Fassung:</p> <p><i>Finanzkommission</i></p> <p>§ 68. Die Finanzkommission prüft in Kenntnis der Berichte und Anträge der Sachkommissionen die Planungsberichte, das Budget, den Jahresbericht sowie die übrigen, dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegenden Rechnungen und Jahresberichte. Sie erstattet unter Berücksichtigung der Berichte der Sachkommissionen zu den hier aufgeführten Geschäften ihren eigenen Bericht. Falls die Finanzkommission den Anträgen der Sachkommissionen zu den Planungsberichten, dem Budget und dem Jahresbericht nicht folgt, kann sie im Plenum eigene Anträge stellen.</p>	<p><i>Finanzkommission</i></p> <p>§ 68. Die Finanzkommission prüft in Kenntnis der Berichte und Anträge der Sachkommissionen die Planungsberichte, das Budget, den Verwaltungsbericht und die Staatsrechnung sowie die übrigen, dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegenden Rechnungen und Jahresberichte. Sie erstattet unter Berücksichtigung der Berichte der Sachkommissionen zu den hier aufgeführten Geschäften ihren eigenen Bericht. Falls die Finanzkommission den Anträgen der Sachkommissionen zu den Planungsberichten, dem Budget, der Staatsrechnung und dem Verwaltungsbericht nicht folgt, kann sie im Plenum eigene Anträge stellen.</p>
<p>§ 71 lit. b) erhält folgende neue Fassung:</p> <p>b) Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung an den Grossen Rat zu den Planungsberichten, dem Budget und den Jahresbericht in ihrem Aufgabenbereich,</p>	<p>§ 72 Abs. 1</p> <p>b) Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung an den Grossen Rat zu den Planungsberichten, dem Budget, der Staatsrechnung und dem Verwaltungsbericht in ihrem Aufgabenbereich,</p>
<p>2. Organisationsgesetz</p> <p>Das Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt(Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 wird wie folgt geändert:</p> <p>§ 3a Abs.1 erhält folgende neue Fassung:</p> <p>§ 3a. Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat alle vier Jahre eine umfassende mittelfristige Planung vor sowie jährlich im Bericht zum Budget einen Bericht über die Schwerpunkte und die politischen Ziele pro Aufgabengebiet.</p>	<p>§ 3a Abs.1</p> <p>Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat alle vier Jahre eine umfassende mittelfristige Planung vor sowie jährlich im Bericht zum Budget einen Bericht über die Schwerpunkte und die politischen Ziele pro Aufgaben- und Ressourcenfeld.</p>
<p>3. Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz</p> <p>Das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG) vom 17. September 2003 wird wie folgt geändert:</p>	
<p>§ 14 Abs 1 lit. a) erhält folgende neue Fassung:</p> <p>a) die Prüfung der Jahresrechnung, der konsolidierten Rechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons</p>	<p>§ 37. Abs 1</p> <p>a) die Prüfung der Staatsrechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons</p>

Neu	Bisher
<p>§ 16 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:</p> <p>² Die Ergebnisse der Prüfung der Jahresrechnung und der konsolidierten Rechnung werden der Finanzkommission des Grossen Rats und der Regierung mitgeteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten werden auch der geprüften Anstalt, dem Finanzdepartement sowie dem zuständigen Departement zur Kenntnis gebracht.</p>	<p>§ 16. Abs 2</p> <p>² Die Ergebnisse der Prüfung der Staatsrechnung werden der Finanzkommission des Grossen Rats und der Regierung mitgeteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten werden auch der geprüften Anstalt, dem Finanzdepartement sowie dem zuständigen Departement zur Kenntnis gebracht.</p>
<p>4. Steuergesetz</p> <p>Das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 wird wie folgt geändert:</p> <p>§ 241b Abs.3 lit. b erhält folgende neue Fassung:</p> <p>b) die Nettoschuldenquote des Kantons am 31. Dezember des der jeweiligen Steuerperiode vorangegangenen Kalenderjahrs mindestens einen Promillepunkt unter dem zulässigen Wert gemäss § 5 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes lag.</p>	<p>§ 241b Abs.3 lit. b</p> <p>b) die Nettoschuldenquote des Kantons am 31. Dezember des der jeweiligen Steuerperiode vorangegangenen Kalenderjahrs mindestens einen Promillepunkt unter dem zulässigen Wert gemäss § 4 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes lag.</p>
<p>5. Energiegesetz</p> <p>Das Energiegesetz (EnG) vom 9. September 1998 wird wie folgt geändert:</p> <p>§ 16 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:</p> <p>³ Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat jährlich im Jahresbericht über die Verwendung dieser Mittel.</p>	<p>§ 16. Abs 3</p> <p>³ Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat jährlich im Verwaltungsbericht und in der Staatsrechnung über die Verwendung dieser Mittel.</p>
<p>6. Finanzhaushaltgesetz</p> <p>Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 wird aufgehoben.</p>	
<p><i>Übergangsbestimmung</i></p> <p>§ 60. Das bisherige Finanzhaushaltgesetz gilt für den Haushaltsvollzug bis Ende 2012 und bis zur Genehmigung der Staatsrechnung 2012 durch den Grossen Rat im 2013.</p>	

Neu	Bisher
<i>Publikation und Wirksamkeit</i> § 61. Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf den 1. April 2012 wirksam.	