

## **„Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes“**

### **Das Wichtigste in Kürze**

#### **Neue Basis für eine zeitgemässe und nachhaltige Finanzpolitik**

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) des Kantons Basel-Landschaft ist veraltet und gleicht eher einem Flickenteppich als einem systematisch aufgebauten Gesetz. Es stehen zudem 18 parlamentarische Vorstösse zur Beantwortung an, die sich alle mit Fragen der Finanzpolitik und finanzpolitischen Instrumenten befassen. Eine Totalrevision des fast 30 Jahre alten FHG ist eine Notwendigkeit.

Mit dieser Vorlage ordnet der Kanton Basel-Landschaft seine finanzrechtlichen Grundlagen neu und bringt sie auf einen zeitgemässen Stand. Die moderne Neuordnung orientiert sich am State of the Art, geprägt von den Lösungen des Bundes und anderer Kantone. Das neue Finanzhaushaltsgesetz stellt der Regierung, dem Landrat und der Verwaltung bewährte Instrumente bereit, um den Kanton und seine Finanzen in Zukunft gezielter und über einen Zeitraum von vier Planungsjahren steuern zu können. Das neue Gesetz ist klar strukturiert, schlank und einfach verständlich. Das Programm „Stärkung der finanziellen Steuerung“ (StäfiS) bildet damit die Basis einer zeitgemässen und nachhaltigen Finanzpolitik.

#### **Budget nicht mehr als „Lizenz zum Geldausgeben“**

Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz werden die vom Landrat beschlossenen Budgetkredite für die Dienststellen viel verbindlicher als bisher. Verbindlichkeit und Transparenz sowie die Steuerung durch Regierung und Parlament werden gestärkt. Die Möglichkeiten der subalternen Steuerung durch Dienststellen und Direktionen werden unterbunden. Ohne Beschluss des Regierungsrates können Dienststellen in Zukunft keinen Kredit mehr überschreiten oder übertragen. Kreditverschiebungen gibt es nicht mehr. Dadurch wird die Budgethoheit des Landrates deutlich gestärkt. Zudem müssen Ausgaben vom Regierungsrat oder vom Landrat neu bewilligt werden. Diese Ausgabenbewilligung wird sich zusätzlich dämpfend auf die Entwicklung der Ausgaben auswirken. Das Budget ist also nicht mehr die „Lizenz zum Geldausgeben“ wie das bisher der Fall war.

### **Weg von den rasch wiederkehrenden Sparpaketen**

Mit dem totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz beseitigt der Kanton Basel-Landschaft das Ungleichgewicht in seinem Staatshaushalt nicht auf einen Schlag. Oder einfach gesagt: Mit dem neuen Gesetz alleine wird kein einziger Franken gespart. Die neue Schuldenbremse zum Beispiel nimmt Regierung und Parlament die richtungsweisenden Entscheide zu Ausgaben und Projekten nicht einfach ab. Aber: Das Programm StäfiS bringt die griffigen Instrumente, welche Regierung und Parlament in Zukunft dazu verpflichten, den Staatshaushalt jederzeit über einen Zeitraum von vier Planungsjahren ausgeglichen zu gestalten. Diese Verpflichtung bestand im bisherigen System mit der Defizitbremse nicht. Allzu oft wurden dort Fehlbeträge einfach durch einen Griff in das Eigenkapital beseitigt, aber nicht grundsätzlich angegangen. Mit den neuen Grundlagen will der Regierungsrat endlich von den rasch wiederkehrenden Sparpaketen wegkommen und in Zukunft einen längerfristig ausgerichteten Konsolidierungspfad beschreiten.

### **Finanzstrategie als Motor von StäfiS**

Die Finanzstrategie 2016 – 2019 des Regierungsrates unterstützt die Stossrichtungen von StäfiS. Die Strategie bildet quasi den Motor von StäfiS auf der operativen Ebene. Die im neuen FHG verankerte konsequente Überprüfung der Aufgaben und der Leistungen sowie die erstmalige Schaffung eines Gesetzes zu den Staatsbeiträgen sorgen für einen effizienten und effektiven Einsatz der finanziellen Mittel und einen mittel- und langfristig ausgeglichenen Staatshaushalt. Die Finanzstrategie schafft der Regierung den gewünschten Handlungsspielraum in der Erfolgsrechnung und bei den Investitionen.

### **Breit abgestützte Vorlage bringt neue Qualität in der Planung**

Die Vorlage zu StäfiS ist breit abgestützt erarbeitet worden. Der Kanton Basel-Landschaft erfindet mit der vorliegenden Lösung nichts Neues, sondern übernimmt den State of the Art, der in anderen Kantonen schon seit geraumer Zeit erfolgreich angewendet wird. Die Finanzkommission ist bei der Erarbeitung der Vorlage bei allen wichtigen Fragestellungen frühzeitig einbezogen worden. Die so genannten „Guiding Principles“ der Finanzkommission, die sich an mehreren Workshops mit der Stärkung der finanziellen Steuerung befasst hat, sind in der Vorlage berücksichtigt. Die

Kernelemente der Vorlage tragen auch den Anliegen der Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung Rechnung.

Die Planung und die Berichterstattung werden transparenter und verbindlicher und erreichen dadurch eine neue Qualität. Die Budgethoheit des Landrates wird gestärkt. Das Parlament hat zudem zwei wirksame Instrumente, um auf die drei Finanzplanjahre Einfluss zu nehmen: einerseits die Beschlussfassung zum Regierungsprogramm und andererseits den neu geschaffenen AFP-Antrag.

### **Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2017**

Die parlamentarische Beratung dieser Vorlage ist für das erste Halbjahr 2016 vorgesehen, damit die Teilrevision der Kantonsverfassung und das neue Finanzhaushaltsgesetz spätestens am 25. September 2016 dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden können. Der Beschluss zur Finanzhaushaltsverordnung ist für das zweite Halbjahr 2016 geplant. Der erste Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2017 – 2020 soll im 4. Quartal 2016 vom Landrat beschlossen werden und somit ab 1. Januar 2017 Gültigkeit erlangen.

### **Beantwortung von 18 parlamentarischen Vorstössen**

Mit der Vorlage zu StäfiS werden die Anliegen von 18 parlamentarischen Vorstössen zur finanziellen Steuerung, zu Aufgaben- und Finanzplan sowie Budget, zum Ausgabenrecht, zur Rechnungslegung und Kompetenzordnung geprüft und wo sinnvoll berücksichtigt. Dem Landrat wird beantragt, die parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben.

## Kernelemente des Programms StäfiS

### Teil 1 Schuldenbremse als Herzstück

Die Schuldenbremse ist das Herzstück der neuen finanzrechtlichen Grundlagen und der zukünftigen Steuerung des Staatshaushaltes über vier Planungsjahre. Sie enthält fünf wirkungsvolle Elemente, welche in den kommenden Jahren zu einem Ausgleich des Staatshaushaltes und zu einer Abnahme der Verschuldung führen werden:

1. Ausgleich der Erfolgsrechnung innert vier Planungsjahren, unter Berücksichtigung der vergangenen vier Jahre;
2. Abtragung des Fehlbetrages innert fünf Jahren, wenn das Eigenkapital unter einen Fünfundzwanzigstel des Gesamtaufwandes fällt (rund 100 Mio. Franken);
3. Festlegung des maximalen Investitionsvolumens durch den Regierungsrat für die nächsten vier Jahre in Abhängigkeit zur Finanzlage. Dabei gilt ein Zielwert von 100 Prozent für den Selbstfinanzierungsgrad.  
Mit dieser Regelung wird verhindert, dass trotz ausgeglichener Erfolgsrechnung eine Neuverschuldung durch die Investitionstätigkeit erfolgt.
4. Abbau des Bilanzfehlbetrages aus der Sanierung der Basellandschaftlichen Pensionskasse innert 20 Jahren. Damit wird der Abbau der Verschuldung eingeleitet.
5. Ausweis der Finanzkennzahl „Nettoverschuldung“ in den Planungsberichten (AFP, Jahresbericht).

Die Schuldenbremse ist einfach gesagt eine Ausgabenbremse mit dem Ziel, die Verschuldung zu reduzieren. Die Frist für die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs des Staatshaushaltes ist mit vier Planungsjahren auf keinen Fall zu grosszügig bemessen. Es gibt nur wenige Möglichkeiten für kurzfristig umsetzbare Kosteneinsparungen. Der Regierungsrat kann im Folgejahr lediglich den Personal-, den Sach- und den übrigen Betriebsaufwand in eigener Kompetenz kürzen. Diese Möglichkeiten sind weitgehend ausgeschöpft. Viele Kantonsaufgaben und Ausgaben sind gesetzlich oder vertraglich gebunden. Sie können nur mittelfristig verändert werden. Über Gesetzesänderungen entscheidet der Landrat oder das Stimmvolk. Es dauert erfahrungsgemäss zwei bis vier Jahre bis der Landrat eine Gesetzesänderung beschliessen kann und die Einsparungen wirksam werden können. Verträge müssen

eingehalten werden, solange sie laufen. Sie können nur auf das Ende der vertraglich vereinbarten Dauer gekündigt werden.

Modelle des mittelfristigen Ausgleichs wie die vorgeschlagene Schuldenbremse fördern die kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Haushaltsgleichgewicht. Zudem werden mit dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Modell jene Grössen gesteuert, welche der Landrat direkt beeinflussen kann: Budgetkredite und Werte im AFP.

## **Teil 2 Weitere Kernelemente**

### **2.1 Proportionale Kürzungen**

Wenn der Regierungsrat im ersten Anlauf keinen gesetzeskonformen AFP erstellen kann, müssen sich alle Direktionen, die Landeskanzlei sowie die weiteren kantonalen Behörden im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages an den erforderlichen Aufwandreduktionen beteiligen. Erst wenn die Vorgaben der Schuldenbremse trotz dieser Reduktionen immer noch nicht erfüllt sind, muss der Regierungsrat die Budgetkredite der Dienststellen und der Landeskanzlei proportional, d.h. im Verhältnis zur Summe ihrer Budgetkredite in der Erfolgsrechnung, so kürzen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllt sind. Die Direktionen und die Landeskanzlei müssen die Kürzungen spätestens im dritten Jahr des laufenden AFP umsetzen.

Mit dieser Lösung wird der Grundsatz umgesetzt, dass Aufwandreduktionen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert werden. Erst wenn aufwandseitig auch nach proportionalen Kürzungen kein Handlungsspielraum mehr besteht, können auch Massnahmen mit Ertragssteigerungen umgesetzt werden. Die Forderung der formulierten Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung, die Ausgaben linear zu kürzen, wird damit aufgenommen. Im Unterschied zur Initiative muss aber nicht bereits alles im nächsten Geschäftsjahr gekürzt werden, sondern spätestens im dritten Jahr des laufenden AFP. Diese Frist berücksichtigt wie bereits gesagt, dass viele Positionen im Staatshaushalt ohne Gesetzesänderung nicht gekürzt werden können. Den Direktionen und der Landeskanzlei wird die

notwendige Zeit eingeräumt, die Gesetzesänderungen mit den entsprechenden Kürzungen auszuarbeiten, so dass der Landrat darüber beschliessen kann.

## **2.2 Erhöhung der Ausgabenkompetenzen der Regierung**

Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz wird die Budgethoheit des Landrates deutlich gestärkt. Reicht ein Budgetkredit nicht aus, kann beim Landrat ein Nachtragskredit beantragt werden. Nur in Ausnahmefällen darf der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen. Kreditverschiebungen werden künftig nicht mehr möglich sein. Kreditübertragungen kann der Regierungsrat nur noch bei Verzögerungen einzelner Projekte bewilligen. Damit wird der Finanzrahmen, in welchem künftig Ausgaben getätigt werden können, klar vom Landrat vorgegeben. Aufbauend auf dieser strikten Regelung bei den Budgetkrediten wird der Handlungsspielraum der Regierung durch die Erhöhung der Ausgabenkompetenzen erweitert.

Der Blick auf andere Kantone zeigt, dass die vorgeschlagenen neuen Ausgabenkompetenzen für die Regierung auf einer adäquaten Höhe liegen, auch wenn sie gegenüber heute eine deutliche Erhöhung bedeuten. Gemäss Auswertungen der im Budget 2014 enthaltenen Verpflichtungskredite werden mit den neuen Ausgabenkompetenzen rund 30 Prozent der bisherigen Verpflichtungskredite nicht mehr in der Ausgabenkompetenz des Landrates, sondern neu in derjenigen des Regierungsrates liegen. Er wird neu die Ausgabenbewilligung dafür erteilen.

## **2.3 Ausgabenbewilligung als Neuheit**

Für jede Ausgabe müssen in Zukunft eine Rechtsgrundlage, ein Budgetkredit und neu als drittes Element eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs eingeholt werden. Diese Trilogie ist ausgesprochen praxistauglich und ermöglicht eine stärkere finanzielle Steuerung, indem für jede Ausgabe Verantwortung und Kompetenz klar geregelt sein müssen und die Beschlüsse künftig auf der richtigen Flughöhe erfolgen. Zudem ist vorgesehen, dass Landratsvorlagen künftig eine der finanziellen Bedeutung des Vorhabens angemessene Wirtschaftlichkeitsrechnung enthalten müssen.

## **2.4 Unterjährige Steuerung mit Steuerungsbericht**

Bei der unterjährigen Steuerung steht die Kontrolle der Budgetkredite im Zentrum. Zu diesem Zweck wird als neues zentrales Instrument der unterjährigen Steuerung der quartalsweise erarbeitete Steuerungsbericht eingeführt. Er stellt ein wichtiges Führungsinstrument des Regierungsrates dar und vereint Informationen zur Erwartungsrechnung und zu Anträgen im Kreditwesen. In diesem Sinne stellt er das Bindeglied zwischen AFP und Jahresbericht dar. Grundsätzlich ist der Steuerungsbericht ein Instrument des Regierungsrates, wobei eine Zusammenfassung auch dem Landrat als Basis für die Kreditentscheide zur Kenntnisnahme vorgelegt wird.

Folgende Elemente aus dem Steuerungsbericht des ersten und des zweiten Quartals werden dem Landrat vorgelegt: 1) Kurzer Überblick über finanzielle Lage, inkl. Erwartungsrechnung; 2) Beantragte Nachtragskredite; 3) Informationen zu grösseren bewilligten Kreditüberschreitungen. Die Kreditüberschreitungen der zweiten Jahreshälfte werden dem Landrat gesamthaft als Bestandteil des Jahresberichtes zur Genehmigung vorgelegt.

Die Erwartungsrechnung bildet somit die Grundlage für die frühzeitige Beantragung von Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen. Es soll nicht mehr möglich sein, einen Mehrbedarf im Vergleich zur Planung im AFP (Budget) anzugeben, ohne gleichzeitig die dafür nötigen Entscheide zu beantragen.

## **2.5 Kreditsperre für kurzfristige Eingriffe im Notfall**

Die Kreditsperre ermöglicht eine unterjährige Steuerung des Finanzhaushaltes. Die gesperrten Kredite dürfen nicht mehr bis zu dem vom Landrat beschlossenen Betrag ausgeschöpft werden. Mit der Kreditsperre erhält der Regierungsrat ein Instrument, das rasch Wirkung entfalten kann. Somit kann er wirkungsvoll reagieren, wenn sich das erwartete Ergebnis unterjährig deutlich verschlechtert und damit die Einhaltung der Schuldenbremse in Gefahr gerät. Die Kreditsperre gilt nicht für Aufgaben, welche rechtlich zwingend sind.

## **2.6 Aufgaben- und Finanzplan stärkt mittelfristige Optik**

Der neue Aufgaben- und Finanzplan bringt eine Zusammenführung des Budgets mit dem Finanzplan. Neu wird nicht nur für ein Jahr verbindlich geplant, sondern für vier Jahre. Mit der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung über vier Planungsjahre wird die Durchgängigkeit von der strategischen Planung des Regierungsrates über die operative Planung, die unterjährige Steuerung und die Berichterstattung bis hin zu den Verbesserungsprozessen erhöht. Die strategischen Vorgaben im Regierungsprogramm werden top-down bis auf Stufe Massnahmen pro Dienststelle im AFP festgelegt. Das Regierungsprogramm und der Aufgaben- und Finanzplan werden so eng miteinander verknüpft und die mittelfristige Planung der Aufgaben in Verbindung mit den Finanzen wird gestärkt. Der AFP enthält die wichtigsten Finanzkennzahlen.

Der Landrat hat bisher vergleichsweise wenig Einfluss auf die finanzielle und die sachliche Prioritätensetzung im Budget. Der verbesserte Planungsdialog und der AFP eröffnen dem Parlament nun neue Möglichkeiten, mittelfristig Einfluss nehmen zu können. Der Landrat erhält starke Mitsprachemöglichkeiten in den Finanzplanjahren. Der neue so genannte AFP-Antrag ermöglicht im Budgetjahr 1 Anträge zu Budgetpositionen und in den Finanzplanjahren 2, 3 und 4 Anträge zu den Aufgabenkatalogen. So zum Beispiel Änderungen bei Indikatoren oder Optimierungen bei Projekten. Der Landrat kann neue Elemente in den Aufgaben- und Finanzplan aufnehmen, bestehende Elemente ändern oder streichen. Beschlossene Änderungen werden sofort im AFP abgebildet und nicht erst im AFP des Folgejahres. Der Landrat wird das Budget (AFP Jahr 1) beschliessen und die Finanzplanjahre (AFP Jahre 2 bis 4) genehmigen.

## **2.7 Globalbudget als Möglichkeit**

Das totalrevidierte FHG und StäfiS sehen keine flächendeckende Einführung von Globalkrediten vor. Hingegen soll eine Weiterentwicklung zur Globalbudgetierung für einzelne Dienststellen in der gesetzlichen Regelung offen gelassen werden. Per 1. Januar 2017 wird keine Organisationseinheit auf Globalbudgetierung umgestellt haben. Die Voraussetzungen, welche eine Organisationseinheit für die Einführung eines Globalbudgets erfüllen muss, wird der Regierungsrat auf Verordnungsebene definieren. Die Kriterien werden vorgängig mit der Finanzkommission abgestimmt.



Letztlich wird der Landrat auf Antrag des Regierungsrates entscheiden, ob und ab wann eine Organisationseinheit per Globalbudget gesteuert werden soll.

## **2.8 Jahresbericht und Rechnungslegung nach nationalem Standard**

Mit dem neuen Jahresbericht werden die Staatsrechnung und der Geschäftsbericht in einer Publikation zusammengeführt und stärker miteinander verknüpft. Der neue Jahresbericht wird online mit zusätzlichen Informationen und Zusammenfassungen ergänzt. Der Regierungsrat legt den Jahresbericht dem Landrat zur Genehmigung vor.

Der Aufbau des Jahresberichtes lehnt sich eng an den AFP an, so dass die Vergleichbarkeit gewährleistet und die Lektüre einfach möglich ist. Der Jahresbericht umfasst den Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit, die Jahresrechnung und die Berichte der kantonalen Behörden. Die Rechnung wird am nationalen Rechnungslegungsstandard HRM2 ausgerichtet. Ebenfalls Bestandteil des Jahresberichtes ist die Bestätigung der Finanzkontrolle sowie ein Teil mit Zusatzinformationen und Statistiken. Dazu gehören auch die Finanzkennzahlen sowie der Beteiligungs-, der Rückstellungs-, der Gewährleistungs- und der Anlagespiegel.