

**Freisinnig-Demokratische Partei
Nidwalden**

Ennetbürgen, 5. April 2009

Staatskanzlei Nidwalden
Regierungsgebäude
6371 Stans

Gesetz über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) und Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Gemeindefinanzhaushaltsgesetz, GemFHG); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Landammann,
sehr geehrte Damen und Herren Regierungsräte

Innert der uns von der Staatskanzlei freundlicherweise erstreckten Frist, nimmt die FDP Nidwalden gerne zum neuen FHG und GemFHG Stellung und bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung. Für deren Ausarbeitung hat die FDP eine Arbeitsgruppe mit folgenden Mitgliedern eingesetzt:

- LRP Freddy Bosshard, Buochs
- LR Bruno Duss, Buochs
- Pirmin Marbacher, a.Amstvorsteher Finanzkontrolle
- LR Ernst Minder, Hergiswil
- GR Christoph Nick, Ennetbürgen
- LR Ruedi Waser, Hergiswil
- LR Heinz Risi, Ennetbürgen (Verfasser der Vernehmlassung)

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit Blick auf die Reformen bei Bund und einzelnen Kantonen sowie die Entwicklungen bei den Rechnungslegungsstandards, hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) das Projekt Reform Rechnungslegung Kantone und Gemeinden in Auftrag gegeben. Hauptziele des Reformprojektes waren die Transparenz und die Vergleichbarkeit der Kantons- bzw. der Gemeinderechnungen zu verbessern.

Die nun vorliegenden Gesetzesentwürfen (FHG und GemFHG) wurden gestützt auf ein Mustergesetz der FDK erarbeitet, wobei die kantons- bzw. gemeindespezifischen Besonderheiten eingebaut wurden. Die FDP beurteilt die beiden Gesetzesentwürfe als gut und die Hauptzielsetzungen der Verbesserung von

Transparenz und Vergleichbarkeit sind erreicht. Das öffentliche Rechnungswesen hat jedoch nicht nur einen internen Adressatenkreis, indem sich die Behörden, die Verwaltung und die Parlamente mit den neuen Rechnungslegungsprinzipien zur Rechtfertigung finden müssen und für welche die Verbesserung von Transparenz und Vergleichbarkeit vor allem von Interesse ist. Für die FDP war vor allem auch wichtig, dass auch der externe Adressatenkreis, also vor allem die Bürgerinnen und Bürger, auch Vorteile und Verbesserungen im neuen Rechnungslegungsmodell sehen. Die Miliztauglichkeit für die beiden neuen Gesetzesentwürfe ist deshalb unabdingbar: das öffentliche Rechnungswesen muss auch für die Bürgerinnen und Bürger, denen in vielen Gemeinden die Budgetkompetenz zukommt, verständlich sein.

1. Zum Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

FHG und GemFHG basieren auf dem Mustergesetz der Finanzdirektorenkonferenz und sie sind inhaltlich gegeneinander abgestimmt. Diese Abstimmung und das Hauptziel der Revision, die Rechnungslegung bei den öffentlichen Haushalten in der Schweiz zu harmonisieren, werden von der FDP unterstützt. Eine Vereinheitlichung auch unter den Gemeinden ist für die Erstellung von statistischen Unterlagen wichtig und ermöglicht überhaupt erst ein Benchmarking auch über Kantonsgrenzen hinaus. Wie bereits ausgeführt, dürften sich die internen Adressaten dieser Revision, also die Finanzfachleute in den Räten und Kommissionen, von der Revision begeistern lassen. Ohne unsere positive Beurteilung des neuen GemFHG in Frage stellen zu wollen, sieht die FDP doch auch folgende Problemfelder:

- Zusätzliche Belastung und Mehraufwand in den Gemeinden

Das neue GemFHG mit der Einführung eines neuen Rechnungsmodells dürfte in einigen Gemeinden für zusätzliche Belastung und Mehraufwand sorgen. Die Revisionsvorlage ist auch ein weiterer Schritt zur Professionalisierung von Behörden und Verwaltung; es wird klar mehr an Fachwissen vorausgesetzt. Dies kann mögliche Mandatsträger von der Übernahme eines Amtes im Finanzbereich abschrecken bzw. wird es nicht einfacher, Mandatsträger mit entsprechender Finanzkompetenz zu finden. Auch dürfte der Druck zu noch mehr Zusammenarbeit zwischen der Politischen und der Schulgemeinde mit der Pflicht zur Konsolidierung der Gemeinderechnung zunehmen; eine engere Zusammenarbeit ist andererseits zu begrüßen.

- Miliztauglichkeit des GemFHG gegeben?

Ob die Bürgerinnen und Bürger mit dem neuen Rechnungslegungsmodell ebenso Freude haben werden wie die Finanzfachleute in den Behörden, darf mit Fug in Frage gestellt werden. Sicher kann an Gemeindeversammlungen nicht über die ganze Fülle von Instrumenten (z.B. Eigenkapitalausweis, Rückstellungsspiegel, Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel, Finanzkennzahlen, Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, Mittelflussrechnung, internes Kontrollsystem, etc.) berichtet werden. Will dies der Bürger überhaupt? Was hat er an Mehrwert? Auf jeden Fall dürften die Gemeinden gut beraten sein, dass sie dem Bürger Budgets und Gemeinderechnungen in einer verkürzten und für alle verständlichen Form aufbereiten.

2. Zum Finanzhaushaltsgesetz des Kantons

Die FDP begrüsst und unterstützt das neue Finanzhaushaltsgesetz. Die Hauptziele von mehr Transparenz und Vergleichbarkeit wurden erreicht. Letzteres ist für die Umsetzung des neuen interkantonalen Finanzausgleiches von grösster Wichtigkeit: Die Kennzahlen einer Staatsrechnung können interkantonal

nur bei gleichen Rechnungslegungsmodellen aussagekräftig verglichen werden. Nidwalden als in den Finanzausgleich zahlender Kanton hat diesbezügliche ein grosses Interesse.

Die oben für das Gemeindefinanzhaushaltsgesetz angeführten Problempunkte (Mehraufwand und Miliztauglichkeit) dürften für das kantonale FHG weniger eine Rolle spielen.

Speziell positiv aufgefallen sind der FDP etwa folgende neue Regelungen:

- Gemäss Art. 10 Abs. 3 muss der Finanzplan für die ersten beiden Jahre vom Landrat neu genehmigt werden. Bisher hatte der Landrat diesen nur zur Kenntnis zu nehmen.
- Die Erfolgsrechnung wird in Zukunft mehrstufig abgeschlossen. Positiv beurteilt die FDP, dass gemäss Art. 25 Abs. 1 die Erfolgsrechnung auf der ersten Stufe das operative Ergebnis ausweist und auf der zweiten Stufe das ausserordentliche Ergebnis je mit dem Aufwand- bzw. dem Ertragsüberschuss. Es ist eine klare Verbesserung und es dient der Transparenz, dass das operative Ergebnis auf der ersten Stufe „ohne finanzpolitisch motivierte Eingriffe“ (z.B. höhere Abschreibungen) gezeigt werden muss!
- Gemäss Art. 54 Abs. 5 werden Rücklagen (z.B. für künftige Steuerausfälle oder Steuerrabatte) richtigerweise als Eigenkapital betrachtet (und nicht als Fremdkapital)
- Gemäss Art. 71 hat der Regierungsrat nach Rücksprache mit der Finanzkontrolle ein internes Kontrollsystem (IKS) zu erlassen. Moderne Führungs- und Kontrollinstrumente aus der Wirtschaft bzw. welche gemäss OR für Private obligatorisch sind, werden nun auch beim Staat umgesetzt.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Nachfolgend wird das kantonale FHG kommentiert mit Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen. Erachten wir auch das GemFHG als betroffen, so wird dies explizit erwähnt.

Zu Art. 2 Geltungsbereich

Gemäss Art. 2 gilt das Gesetz für die im Abs. 1 aufgezählten „Organe und Anstalten“. Die FDP ist der Ansicht, dass das **FHG für den Kanton** gilt und das **GemFHG für die Gemeinden**. Eine Aufzählung der Organe und Anstalten als vom Geltungsbereich Betroffene, ist etwas gewöhnungsbedürftig. Die Kantons- bzw. Gemeindeorgane müssen das Gesetz doch anwenden und umsetzen, d.h. die neuen Rechnungslegungsvorschriften anwenden. Im geltenden Gesetz werden Regierungsrat, Landrat und die Rechtspflege auch nicht erwähnt.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 gilt das FHG unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen auch für selbständige Anstalten. Eine gleiche Regelung findet sich in Art. 2 Abs. 2 GemFHG. In Art. 1 des geltenden FHG wird dagegen von unselbständigen Anstalten gesprochen. Wir sehen nicht, dass das FHG auch für die selbständigen Anstalten EWN, NSV, NKB oder KSN anwendbar sein soll! So folgt das EWN beispielsweise schon längst den jeweils aktuellen Rechnungslegungsgrundsätzen und wird dazu über die Gesetzgebung auch gezwungen (z.B. neues StromVG). Gleiches gilt für die NKB mit dem Bankengesetz. Dass der Geltungsbereich unselbständige Anstalten wie bisher erfasst, wird noch verstanden (z.B. RAV,

Arbeitslosenkasse NW/OW). Es ist jedoch grundsätzlich zu hinterfragen, ob Anstalten (selbständig oder unselbständig) vom Gesetz erfasst werden sollen.

Zu Art. 21 Kantonssteuerfuss

Gemäss Art. 21 Abs. 2 wird – wenn nun neu auch etwas anders formuliert – geregelt, bei welchen Voraussetzungen auch während der 3-jährigen Frist gemäss Abs. 1 der Kantonssteuerfuss angepasst werden kann. Die FDP ist der Ansicht, dass die Regelung nach Abs. 2 immer noch aus „alten Zeiten“ stammt, als die Staatsverschuldung bei rund 100 Mio. lag und die Finanzpläne sogar eine weitere Erhöhung der Verschuldung prognostizierten. Seit rund 4 Jahren verfügt der Kanton jedoch über ein erhebliches Eigenkapital, welches sich per Ende 2008 auf rund Mio. summierte. Diese neue Finanzlage ist auch für eine ausserordentliche Anpassung des Kantonssteuerfusses nach Art. 21 Abs. 2 mit einzubeziehen.

Die FDP ist deshalb der Ansicht und beantragt, dass Art. 21 Abs. 2 mit einer zusätzlichen Ziffer 3 ergänzt wird, welche auch das Eigenkapital – sofern in einer bestimmten Höhe – als Grund stipuliert, dass eine Kantonssteuerfussanpassung (i.d.R. eine Senkung!) während der 3-jährigen Frist gemäss Abs. 1 vom Landrat beschlossen werden kann. Aus Sicht der FDP muss dabei das Eigenkapital noch substantiell sein, was wir in der Höhe einer Steuerfusseinheit (StE = 1,0 = zur Zeit rund 40 Mio.) als richtig erachten.

Wir schlagen deshalb folgenden neuen Abs. 3 in Art. 21 Abs. 2 vor:

Art. 21 Kantonssteuerfuss

1

2 Der Kantonssteuerfuss kann ausserordentlich vorzeitig für mindestens drei Jahre neu festgelegt werden, wenn:

1.

2.

3. das Eigenkapital mehr als eine Steuerfusseinheit (1.0 StE) beträgt.

Wird nun aber der Kantonssteuerfuss gesenkt, dann kann dies auch Auswirkungen auf die Mechanismen der Ausgaben- und Schuldenbremse bzw. den Eigenfinanzierungsgrad von 85% gemäss Art. 57 haben.

Art. 57 Abs. 1 ist deshalb dahingehend anzupassen, dass

der Selbstfinanzierungsgrad bei Vorhandensein eines Eigenkapitals von mindestens einer Steuerfusseinheit (1.0 StE) nur noch 70 Prozent der gesamten Nettoinvestition zu betragen hat.

Zu den anderen Bestimmungen hat die FDP keine Bemerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

**Freisinnig-Demokratische Partei
Nidwalden**

Für die FDP Arbeitsgruppe:

LR Heinz Risi