

Vernehmlassungsbericht der Regierung zur Schaffung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden: Stellungnahme der Gemeinde

Mit dem Vernehmlassungsbericht zur Schaffung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden hat die Regierung einen neuen Gesetzesentwurf zur umfassenden Überarbeitung der finanzhaushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Gemeinden verabschiedet und den Gemeinden bis 30. April 2014 zur Stellungnahme übermittelt.

Die finanzhaushaltsrechtlichen Bestimmungen im heutigen Gemeindegesetz folgen grundsätzlich der gleichen Ausrichtung wie das Regelwerk für den Landeshaushalt. Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates wurde 2008 umfassend überarbeitet. Bereits zum damaligen Zeitpunkt hat die Regierung darauf hingewiesen, dass das Gemeindegesetz aufgrund der Neufassung des Finanzhaushaltsgesetzes ebenfalls diverse Veränderungen erfahren müsste, damit die Regelungen für beide Staatsebenen nicht zu stark divergieren. Die Regierung hat daher beschlossen, nach Abschluss der Arbeiten auf Landesebene durch eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Landes und der Gemeinden untersuchen zu lassen, inwieweit eine Anpassung bei den Gemeindehaushalten sinnvoll und grössenverträglich ist.

Mit der gegenständlichen Vernehmlassungsvorlage schlägt die Regierung nun vor, die finanzhaushaltsrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes aufzuheben und ein eigenständiges Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden zu schaffen. Eine ergänzende Verordnung als Ersatz für die aktuell gültige Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden ist laut Regierung in Ausarbeitung.

Der vorliegende Gesetzesentwurf orientiert sich weitgehend am Finanzhaushaltsgesetz des Landes und verfolgt in erster Linie das Ziel, ein den "tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage" der Gemeindehaushalte zu vermitteln und die Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen untereinander zu verbessern. Die Regierung sieht wie für das Land auch für die Gemeinden davon ab, sich zwingend einem normierten Rechnungslegungsstandard für öffentliche Haushalte anzuschliessen, sondern schlägt vor, sinnvolle Regelungen entsprechend in das neue Gesetz aufzunehmen. Gegenüber dem bestehenden Gemeindegesetz sieht die neue gesetzliche Grundlage im Wesentlichen folgende Änderungen vor:

- Begrifflichkeiten: Bilanz, dreistufige Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung
- Bilanzierungsgrundsätze
- Klare, nachvollziehbare Kriterien für die Unterscheidung zwischen Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung
- Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens (Grundstücke, Immobilien, Mobilien)
- Einführung einer Anlagenbuchhaltung sowie Änderung der Abschreibungsmethode: Vermögenswerte werden neu nach der Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Die Abschreibung zu 100 % bei Tiefbauten entfällt, auch diese werden nach Nutzungsdauer abgeschrieben.
- Anhang zur Jahresrechnung mit Eigenkapitalnachweis, Rückstellungsspiegel etc.
- Neuregelung der Handhabung des Kreditwesens

Die Regierung lässt im Gesetzesentwurf zwei Artikel, welche im Finanzhaushaltsgesetz des Landes enthalten sind, für die Gemeinden offen:

- Referendumpflicht nach der Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben oder wie bisher nach der Betragshöhe
- Rechnungsrevision: Revisionsgesellschaft als Gemeindeorgan

Festzuhalten ist, dass die Umsetzung des Regierungsvorschlags mit einem zur Zeit noch nicht abschätzbaren Mehraufwand für die Gemeinden verbunden wäre. Die Hauptursachen dafür sind die Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens sowie die Einführung einer Anlagenbuchhaltung. Die Umstellung des Rechnungswesens beim Land dauerte von 2008 bis 2010.

Zur Vernehmlassungsvorlage der Regierung, die auch in der Kommission Personal, Organisation und Finanzen erörtert wurde, liegt dem Gemeinderat eine inhaltliche Stellungnahme seitens der Gemeindevorsteherung zur Beratung und Entscheidung vor.

Antrag

Beschlussfassung über die Stellungnahme der Gemeinde zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

Beschluss

Der Gemeinderat verabschiedet einstimmig die vorliegende Stellungnahme zuhanden der Regierung.

Stellungnahme der Gemeinde Mauren zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Allgemeine Bemerkungen

Nach Durchsicht des Vernehmlassungsberichts fällt auf, dass seitens der Verfasser wenig Sensibilität vorhanden ist, wenn es darum geht, Teilbereiche der Gemeindeautonomie zu schützen und sich gleichzeitig für deren Weiterbestand stark zu machen. Es ist dies doch auffallend, da einerseits die Verfassung – selbstverständlich unter Auflagen und Bedingungen – den Gemeinden zwar das Recht zubilligt, aus dem Staatsverband auszutreten, andererseits aber die Regierung, die als Promotor dieses Gesetzesentwurfs geortet werden kann, versucht, eine Standardlösung, betriebswirtschaftlich und finanzpolitisch ausgerichtet an US-amerikanischer Rechnungslegung, durchzusetzen mit der Konsequenz der Vergrösserung und Verteuerung des Verwaltungsaufwands und dem gleichzeitig damit einhergehenden schleichenden Prozess der Aushöhlung der Gemeindeautonomie.

In diesem Zusammenhang ist es interessant aus S. 12 des Vernehmlassungsberichts entnehmen zu können, dass der vorliegende Gesetzesentwurf 39 Artikel umfasst und somit deutlich mehr als das bisherige sechste Hauptstück des Gemeindegesetzes, dass durch die Schaffung eines separaten Gesetzes aber das Gemeindegesetz nicht aufgebläht werde und die finanzhaushaltsrechtliche Thematik umfassend aufgearbeitet werden könne.

Es ist natürlich richtig, dass für den Fall, dass das sechste Hauptstück aus dem Gemeindegesetz entfernt und gleichzeitig ein separates Gesetz geschaffen wird, das Gemeindegesetz nicht aufgebläht wird. Hingegen würde es sich aber allein aus Gründen der Gesetzssystematik anbieten, wenn nicht gerade aufdrängen, den Inhalt der zur Diskussion stehenden Gesetzesvorlage zum Gegenstand des Gemeindegesetzes zu machen und die Inhalte der Vorlage insoweit ersatzweise für das bisherige sechste Hauptstück in das Gemeindegesetz zu integrieren. Damit wäre gewährleistet, dass Redundanzen vermieden werden. Solche Redundanzen lassen sich selbstredend und notwendigerweise nicht vermeiden, wenn ein Gegenstand, der bisher thematisch und systematisch ein Hauptstück des Gemeindegesetzes bildete, im Rahmen eines eigenen Gesetzes aus diesem herausgelöst und novelliert wird, aber gleichzeitig in den grösseren systematischen Zusammenhang, wie er vom Gemeindegesetz vorgegeben ist, eingebettet werden muss.

Wenn der Inhalt des vorliegenden Gesetzesentwurfs in das Gemeindegesetz integriert würde, könnte der Umfang der Gesetzesvorlage um einige darin formulierte Selbstverständlichkeiten – weil im Gemeindegesetz bereits formuliert – reduziert werden, sodass von einem "Aufblähen des Gemeindegesetzes" von vornherein keine Rede sein könnte. Es spricht aus diesem Blickwinkel grundsätzlich nichts gegen die Aufnahme der sodann noch relevanten Artikel der vorliegenden Gesetzesvorlage in das Gemeindegesetz.

Im Vernehmlassungsbericht ist ab S.10 die Rede davon, dass Verknüpfungen des Finanzhaushaltsrechts gemäss Abschnitt VI. zu anderen Bestimmungen des Gemeindegesetzes sich unter anderem bei der Umschreibung des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden (Art. 12) und bei der Auflistung der Aufgaben und Befugnisse der Gemeindeversammlung (Art. 25), des Gemeinderats (Art. 40), des Gemeindevorstehers (Art. 52) sowie der Geschäftsprüfungskommission (Art. 57) finden, ferner wird auf die Referendumsbestimmungen nach Art. 41 aus finanzrechtlicher Sicht verwiesen. Das Hauptstück zum Finanzhaushalt könne jedoch als von den restlichen Bestimmungen weitgehend unabhängig betrachtet werden. Allein dieser letzte Satz beinhaltet eine Vielzahl

von Unwägbarkeiten insoweit von "restlichen Bestimmungen" und "weitgehend" die Rede ist, was davon zeugt, dass von der Möglichkeit der klaren Abgrenzung des Finanzhaushalts von den anderen Hauptstücken des Gemeindegesetzes abgesehen wurde, d.h., dass der Finanzhaushalt sich nicht ohne weiteres aus dem Gemeindegesetz herauslösen und verselbständigen lässt ohne Inkaufnahme von Kompetenzkonflikten, unklaren Abgrenzungen sowie von sich abzeichnenden Schwierigkeiten im Vollzug der sich stetig in Weiterentwicklung befindenden Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor unter Rückgriff auf IPSAS.

Nebst diesen legislativ bedingten Unausgewogenheiten erstaunt die Tatsache, dass der vorliegende Gesetzesentwurf nicht ebenfalls und vielleicht auch hauptsächlich aus der gemeindepolitisch zwingend gebotenen Optik betrachtet wurde, sondern ausschliesslich aus der Perspektive der Praktikabilität, insbesondere im Zusammenhang mit dem bei der Rechnungslegung anzuwendenden "fair and true Prinzip" und die generelle Frage, ob – selbst wenn man sich zu diesen Prinzipien grundsätzlich bekennt – diese nicht Gegenstand des Gemeindegesetzes bilden können bzw. die entsprechenden (notwendigen) Artikel ins Gemeindegesetz integriert werden können, erst gar nicht gestellt wird. Der Vernehmlassungsbericht lässt auf eine Detailverliebtheit im Hinblick auf den Vollzug der neuen Normen schliessen, bei der die Optik des Generalisten bzw. des Politikers, dem in erster Linie die Gemeindeautonomie anvertraut ist, völlig verloren gegangen ist.

Es ist davor zu warnen, einen Kernbereich des Gemeindegesetzes und die damit zusammenhängenden Kompetenzen und letztlich auch die davon betroffene Ausübung von Volksrechten, die bisher in ein harmonisches Ganzes (Gemeindegesetz) eingebettet waren, nunmehr – ohne Not – auseinanderzureissen, wobei, und das ist festzuhalten, der Gemeinderat nicht prinzipiell gegen die Einführung von Rechnungslegungsprinzipien ist, wie sie der Gesetzesentwurf vorsieht, sondern die Ansicht vertreten wird, dass der Inhalt des vorliegenden Gesetzesentwurfs, und insoweit dieser darauf abzielt, das bisherige sechste Hauptstück des Gemeindegesetzes zu ersetzen, keinesfalls per se einen Fremdkörper darstellt, sondern im Gegenteil aus den dargelegten Gründen **systembedingt zwingend integraler Bestandteil des Gemeindegesetzes bilden sollte**.

Es wird daher dafür plädiert, dass nicht übereilt und ohne eigentliche Gefahr im Verzug lediglich aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation und der damit verbundenen angespannten Finanzlage ein Gesetz verabschiedet wird, das zwar für sich gesehen inhaltlich unbestritten, aber hinsichtlich seiner Wechselbezüglichkeit zum Gemeindegesetz aus den skizzierten Gründen **nicht ausgereift** ist. Diesem legislativ zwangsläufig bedingten Manko könnte damit begegnet werden, dass der Inhalt der Gesetzesvorlage entsprechend angepasst und unter Verzicht auf Redundanzen in das Gemeindegesetz integriert wird.

Vorausgeschickt wird, dass ein Teil der gegenständlichen Erläuterungen darauf basiert, dass seitens der Gemeinde Mauren die Meinung vertreten wird, dass das gegenständliche Finanzhaushaltsgesetz nicht ein eigenständiges Gesetz bilden müsste, sondern dessen Inhalt das VI. Hauptstück des Gemeindegesetzes bilden und dort wo notwendig und unter Vermeidung von Redundanzen in dieses integriert werden könnte.

Zu Art. 1

Die Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten ist in der zum Gesetzesentwurf formulierten allgemeinen Weise bereits im Gemeindegesetz geregelt. Auf die Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeindebehörden könnte jedenfalls dann verzichtet werden, wenn der gegenständliche Gesetzesentwurf Teil des Gemeindegesetzes bildet, zumal es sich dabei, d.h. bei

diesem generellen Hinweis um eine Art Generalklausel handelt, die nur einmal, und zwar im Gemeindegesetz ihre Berechtigung hat.

Zu Art 2

Der Inhalt von Art. 2 (Bezeichnungen) ist zwar legislativ geboten, stellt aber unter dem Aspekt der Integration des Inhalts des gegenständlichen Entwurfs in das Gemeindegesetz eine Redundanz dar.

Zu Art. 3

Die Gemeinde Mauren versteht es als einen Teil ihres eigenen Wirkungsbereichs und damit auch ihrer eigenen Verantwortung, die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit umzusetzen. Insoweit ihr gemäss Art. 3, Abs. 1, Satz 2 des Gesetzesentwurfs vorgeschrieben wird, diesbezüglich das Verursacherprinzip als Lenkungsmassnahme zu fördern, erachtet sie dies als einen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Im Übrigen stellt die Festlegung des Verursacherprinzips als Lenkungsmassnahme einen Gemeinplatz dar, der solchermassen gefestigt erscheint, dass er nicht einer autonomen Gebietskörperschaft, wie sie eine Gemeinde darstellt, gewissermassen ins Stammbuch geschrieben werden muss. Die Gemeinde leitet jene Massnahmen, die der Umsetzung der in Art. 3, Abs. 1 genannten Haushaltsgrundsätze dienlich sind, aus der Gemeindeautonomie ab. Diesbezüglich sollte ihr auch der entsprechende Gestaltungsspielraum zugebilligt werden.

Zu Art. 5

Für den Fall, dass der Inhalt des gegenständlichen Entwurfs in das Gemeindegesetz integriert würde, könnten Ausführungen wie "Die Gemeinde hat jährlich durch den Gemeinderat oder die Gemeindeversammlung den Voranschlag festzusetzen" oder "die Zuständigkeit richtet sich nach der Gemeindeordnung" entfallen, dies insbesondere unter dem Hinweis, dass dieser Artikel im Grunde dem Art. 96 Gemeindegesetz entspricht. Im Übrigen ist auch auf Art. 116 und Art. 117 des Gemeindegesetzes zu verweisen, aus welchen die Genehmigung des Voranschlags durch die Regierung abgeleitet werden kann. Auch diesbezüglich liegt eine Redundanz vor, die dann offenbar wird, wenn das Finanzhaushaltsgesetz als eigenständiger Erlass in Kraft gesetzt würde.

Auch ist es unter dem vorgenannten Gesichtspunkt der möglichen Integration des FHG in das Gemeindegesetz redundant, wenn die Regierung lediglich zur Verdeutlichung des Haushaltsgrundsatzes der Gesetzmässigkeit gemäss Art. 3 des vorliegenden Gesetzesentwurfs an der bisherigen Bestimmung des Gemeindegesetzes festhält.

Nach bisheriger Praxis kann die Festsetzung des Gemeindesteuerzuschlags im Rahmen der Budgetierung auch provisorisch erfolgen. Der Gemeindesteuerzuschlag würde in einem solchen Fall im Laufe des Budgetjahres nochmals überprüft und allenfalls angepasst. Gemäss Vernehmlassungsbericht wurde im Voranschlag 2013 diese Möglichkeit von drei Gemeinden genutzt. Auch diesbezüglich handelt es sich um einen Aspekt der Gemeindeautonomie.

Die Regierung vertritt demgegenüber die Ansicht, dass eine provisorische Festlegung des Gemeindesteuerzuschlags dem Grundsatz der Vollständigkeit widerspricht, weshalb der Gemeindesteuerzuschlag inskünftig verbindlich festzulegen sei.

Die Regierung begründet dies damit, dass insoweit der Gemeindevoranschlag gemäss Art. 41, Abs. 2 Gemeindegesetz dem fakultativen Referendum untersteht, ein provisorisch festgelegter Ge-

meindesteuerzuschlag die Verbindlichkeit des Voranschlags unzulässig einschränke, da die Stimmbürger im Falle eines Referendums Klarheit darüber haben müssen, worüber sie zu entscheiden haben.

Dem Grundsatz der Vollständigkeit des Voranschlags wird demzufolge ein Teilaspekt der Gemeindeautonomie geopfert. Da Voranschläge es naturgemäss an sich haben, dass sie nicht vollständig sind, und insoweit diese Unvollständigkeit im Nachhinein durch die Festlegung des Gemeindesteuerzuschlags im Sinne eines Korrektivs in Ausübung der Gemeindeautonomie abgefedert werden kann, ist der Gesetzgeber seinerzeit bei der Formulierung von Art. 41, Abs. 2, lit. a des Gemeindegesetzes einen Kompromiss zwischen dem Referendumsrecht einerseits und der Gemeindeautonomie andererseits eingegangen und hat sich für eine ausgewogene, beide Seiten berücksichtigende Lösung entschieden. Diese Lösung hat sich bewährt, d.h. es hat sich daraus eine, wie die Regierung selbst erwähnt, "gängige Praxis" entwickelt. An dieser Praxis kann ohne weiteres festgehalten werden, sodass auf die Verbindlichkeit des Gemeindesteuerzuschlags bereits beim Voranschlag verzichtet werden kann. Der Gemeinde diese Möglichkeit zu nehmen, stellt einen eklatanten Eingriff in die Gemeindeautonomie dar.

Interessant ist auch festzustellen, dass die Regierung zwar vorschlägt, dass mit dem Voranschlag der Gemeindesteuerzuschlag auf die Vermögens- und Erwerbssteuer verbindlich festzulegen ist, andererseits aber die Meinung vertritt, dass die bisher von Art. 96, Abs. 3 Gemeindegesetz eingenommene Perspektive, wonach der Voranschlag so aufzustellen ist, dass mindestens die laufenden Ausgaben sowie die Verzinsung und eine angemessene Amortisation der Schulden durch die Einnahmen gedeckt sind, sehr kurzfristig und stark von äusseren Rahmenbedingungen und kaum beeinflussbaren Umständen abhängig sei und stattdessen in Art. 3 der Gesetzesvorlage vorschlägt, dass Aufwand und Ertrag mittelfristig im Gleichgewicht zu halten sind.

Die Position, welche die Regierung zu Art. 5, Abs. 4 und Art. 5, Abs. 3 der Gesetzesvorlage einnimmt, steht vor dem Hintergrund der bisherigen Gesetzeslage (Art. 96, Abs. 3 Gemeindegesetz) und der in der Praxis bisher erfolgten provisorischen Festsetzung des Gemeindesteuerzuschlags im Rahmen der Budgetierung in einem Widerspruch. Einerseits wird gefordert, dass der Stimmbürger im Falle eines Referendums Klarheit darüber haben müsse, worüber er im Rahmen des Voranschlags zu entscheiden habe, andererseits aber davon auszugehen sei, dass gemäss Art. 3 der Gesetzesvorlage Aufwand und Ertrag mittelfristig im Gleichgewicht zu halten sei.

Bisher konnte der Stimmbürger davon ausgehen, dass der Voranschlag so aufgestellt ist, dass mindestens die laufenden Ausgaben sowie die Verzinsung und eine angemessene Amortisation der Schulden durch die Einnahmen gedeckt sind. Der Stimmbürger konnte somit von einer Vollständigkeit des Voranschlags ausgehen. Nunmehr ist in Art. 3, Abs. 2 der Gesetzesvorlage vorgesehen, dass Aufwand und Ertrag **mittelfristig** im Gleichgewicht zu halten sind und somit auf Abs. 3 von Art. 96 des Gemeindegesetzes verzichtet werden könne.

Auch wenn dieser Verzicht nicht als Einladung zum Schuldenmachen verstanden wird, ist die Argumentation der Regierung hinsichtlich der Forderung zur verbindlichen Festlegung des Gemeindesteuerzuschlags aus dem Aspekt der Wahrung des Referendumsrechts mit Blickwinkel auf die vom Stimmbürger zu erwartende Klarheit nicht damit in Übereinstimmung zu bringen, dass zwar das Referendumsrecht gemäss Art. 41, Abs. 2 lit. a Gemeindegesetz nach wie vor unangetastet bleibt, hingegen der Stimmbürger beim Voranschlag, wie er nunmehr basierend auf Art. 3, Abs. 2 erstellt werden soll, keine klare Vorstellung darüber haben kann, wie die Aufwand- und Ertragslage am Ende des Jahres tatsächlich aussehen wird. Bekanntlich ist gemäss Gesetzesvorlage diesbezüglich nur noch von einem "mittelfristig im Gleichgewicht zu haltenden Aufwand und Ertrag" auszugehen.

Zu Art. 6

Insoweit die Grundsätze der Vollständigkeit, Einheit, Bruttodarstellung und Spezifikation bereits in Art. 96, Abs. 1 Gemeindegesetz vorgeschrieben sind und nach wie vor ihre Gültigkeit haben, zeigt dies einmal mehr, dass der Inhalt der gegenständlichen Vorlage in das Gemeindegesetz integriert werden könnte, da wesentliche Grundsätze darin bereits enthalten sind und nicht einzusehen ist, weshalb aus einem bestehenden Gesetz Artikel herauszustreichen sind und in eine andere Vorlage integriert werden und so auch aus dem Blickwinkel der Gesetzessystematik ohne Not eine bisher gegebene Einheit der Gesetzesmaterie auseinandergerissen wird.

Zu Art 8

Der Hinweis der Regierung im Vernehmlassungsbericht veranschaulicht eindeutig, welche Gefahr damit verbunden ist, wenn man sich auf ein Regelwerk (IPSAS) verlässt, an dessen Ursprung und Weiterentwicklung das Land Liechtenstein selbst nicht einmal beteiligt ist! Auf Seite 56 des Vernehmlassungsberichts wird darauf hingewiesen, dass der separate Ausweis von ausserordentlichen erfolgswirksamen Vorfällen aus Sicht der Regierung auf Gemeindeebene sinnvoll sei. Allerdings müsse der Begriff der Ausserordentlichkeit in diesem Kontext ebenfalls sehr zurückhaltend verwendet werden, was ursprünglich auch die IPSAS so vorgesehen hätten, indem sie in IPSAS 3 (Ausgabe 2000) definierten, dass ausserordentliche Vorgänge gleichzeitig selten, ungewöhnlich und wesentlich sein müssen. Der Standard sei zwischenzeitlich geändert und der Begriff der ausserordentlichen Positionen (extra ordinary items) ersatzlos gestrichen worden. Damit würden die IPSAS mit heutigem Stand des Regelwerks den separaten Ausweis von ausserordentlichen Vorgängen nicht mehr kennen. Die Regierung schlägt demzufolge analog zum Finanzhaushaltsgesetz vor, den Begriff der Ausserordentlichkeit nicht im Gesetz zu regeln, sondern im notwendigen Detaillierungsgrad auf Verordnungsstufe festzulegen.

Aus Sicht der Gemeinde wird, sofern die gegenständliche Gesetzesvorlage in Kraft treten sollte, das Gesetz selbst den Massstab setzen und die Praxis auf den IPSAS Standard zurückgreifen und die Regierung basierend darauf wiederum den notwendigen Detaillierungsgrad auf Verordnungsstufe festlegen, wobei feststeht, dass die Standards immer wieder abgeändert werden.

Wie bereits eingangs betont, gerät dadurch nicht nur das Land, sondern ebenso die Gemeinde in die Abhängigkeit internationaler Normen (und unter welcher Ägide immer stehender Normsetzungsbehörden), zu deren Übernahme keine völkerrechtliche Verpflichtung besteht, an deren Weiterentwicklung kein Einfluss genommen werden kann und daraus letztlich eine Abhängigkeit auch von Spezialisten entsteht, die sicher nicht gewünscht ist, andererseits aber zwangsläufig eine Folge der Anwendung von IPSAS Standards bildet. Insgesamt wird dadurch einem der Ziele der Regierung, d.h. der Kostenreduktion auf Gemeinde- und Verwaltungsebene, mit Sicherheit nicht entsprochen werden können. Ganz generell ist eine solche Entwicklung, die das Land und die Gemeinden in die Abhängigkeit Dritter treibt, zu hinterfragen.

Zu Art. 10

Auch anhand von Art. 10 der Vorlage zeigt sich einmal mehr, dass eine eigene Vorlage nicht notwendig wäre. Art. 10 der Vorlage ist mit Ausnahme der Formulierung von Satz 1 gleichlautend wie Art. 98 Gemeindegesetz.

Zudem ist es **nicht richtig**, wenn "**zur Prüfung**" (Art. 98, Satz 1 Gemeindegesetz) durch "**zur Genehmigung**" ersetzt wird. Dass der Voranschlag von der Regierung genehmigt werden muss,

ergibt sich bereits aus dem Titel von Art. 98 Gemeindegesetz, d.h. aus "Genehmigung". Sachlogisch wird die Regierung den Voranschlag prüfen, bevor er von dieser genehmigt wird bzw. genehmigt werden kann. Der Gesetzgeber hatte seinerzeit detailliert die Abfolge des Genehmigungsvorgangs geregelt, d.h. nach Einreichung des Voranschlags wird dieser von der Regierung geprüft und für den Fall, dass Beanstandungen anzubringen sind, zurückgewiesen und nachdem diese Berichtigungen oder Berichterstattungen erfolgt sind, erfolgte die Genehmigung, die auch mit Auflagen verbunden werden kann.

Der bisherige Wortlaut bildet den Vorgang der Genehmigung des Voranschlags detailliert ab, und eine Abänderung des Wortlauts, wie von der Regierung zu Art. 10 der Vorlage vorgeschlagen wird, ist völlig unnötig.

Zu Art. 11

Der Grundsatz, dass dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung nur "echte" Nachtragskredite vorzulegen sind, bei denen auch wirklich Handlungsspielraum besteht, ist begrüssenswert. Diesem Grundsatz wird in der Vorlage dadurch entsprochen, dass im Unterschied zu Art. 97, Abs. 1 Gemeindegesetz in der Formulierung von Art. 11, Abs. 1 der Vorlage "oder Vornahme der Zahlung" gestrichen wird. Auch dabei zeigt sich, dass die Frage, ob es tatsächlich sinnvoll ist, für die Gemeinden ein eigenes Finanzhaushaltsgesetz zu erlassen oder ob es nicht sinnvoll wäre, den Inhalt des vorliegenden Finanzhaushaltsgesetzes mit den nötigen Abänderungen in das VI. Hauptstück des Gemeindegesetzes zu integrieren, berechtigterweise immer wieder gestellt werden muss.

Zu Art. 13

Art. 14, Abs. 1 enthält die Definition eines Verpflichtungskredits und zwar dahingehend, dass der Verpflichtungskredit die Gemeinde ermächtigt, für einen bestimmten Zweck bis zu einer bestimmten Summe über das Jahr des Voranschlags hinaus finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Wenn also ein Verpflichtungskredit, nachdem er gemäss Definition von Art. 14, Abs. 1 z.B. in dem auf das Jahr des Voranschlags folgenden Jahr aufgebraucht bzw. das Projekt oder die Einzelmassnahme abgeschlossen ist, ist diese Position damit erledigt.

In der Zusammenschau von Art. 14, Abs. 1 und Art. 13 stellt sich daher die Frage der Notwendigkeit von Art. 13, insoweit es im Wesen des Verpflichtungskredits liegt, dass dieser die Ermächtigung der Gemeinde beinhaltet über das Jahr des Voranschlags hinaus finanzielle Verpflichtungen einzugehen und somit zwangsläufig per Definition Kreditübertragungen über das Jahr hinaus vorliegen. Vor diesem Hintergrund könnte Art. 13 ersatzlos gestrichen werden.

Zu Art. 14

Insoweit mit Art. 14 "Verpflichtungskredite" keine neuen Regelungen geschaffen werden, sondern die bisherigen Art. 110 und 111 des Gemeindegesetzes damit präzisiert werden, zeigt auch dies, dass es ohne weiteres möglich wäre, auch die Bestimmungen von Art. 14 und 15 der Vorlage ersatzweise für die Art. 110 und 111 in das bisherige Gemeindegesetz zu integrieren.

Zu Art. 16

Gemäss Art. 16, Abs. 1 der Vorlage unterbreitet der Gemeindevorsteher dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung die Gemeinderechnung ... zur Genehmigung. Gemäss Art. 57, Abs. 1 Gemeindegesetz ist dies jedoch Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission. Konkret heisst es

im Gemeindegesetz: "Sie (die Geschäftsprüfungskommission) berichtet überdies dem Gemeinderat über das Ergebnis ihrer Prüfung und stellt Antrag auf Genehmigung der Gemeinderechnung und Entlastung der Organe".

Gemäss Art. 16, Abs. 3 der Vorlage ist die Gemeinderechnung ... elektronisch öffentlich zugänglich zu machen. In Art. 41, Abs. 2b und Abs. 4 Gemeindegesetz ist festgehalten, dass es sich bei der Genehmigung der Gemeinderechnung um einen referendumsfähigen Beschluss handelt, der öffentlich kundzumachen ist.

Wie die amtliche Kundmachung zu erfolgen hat ist in Art. 11 Gemeindegesetz festgelegt. Zudem haben die Gemeinden gemäss Art. 11, Abs.1 Gemeindegesetz ein Reglement über die amtliche Kundmachung zu verabschieden. Die Gemeinde Mauren hat am 1. April 2012 ein solches Kundmachungsreglement erlassen. Es ist daher überhaupt nicht nachvollziehbar, wieso die Regierung in einem neuen Gesetzesartikel einen Teilbereich der öffentlichen Kundmachung herausgreift und neuerlich festlegt, dass die Gemeinderechnung zusammen mit dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission elektronisch öffentlich zugänglich zu machen ist, da dies bereits in Art. 11, Abs. 2 Gemeindegesetz und im Kundmachungsreglement festgelegt ist.

Unter dem Aspekt der möglichen Integration des Inhalts der Vorlage als Hauptteil VI. in das Gemeindegesetz beinhaltet also auch Art. 16 nichts Neues bzw. nichts, was sich in Bezug auf die bisherigen Zuständigkeiten für die Gemeindevorstehung, den Gemeinderat sowie die Gemeindeversammlung aufgrund des geltenden Gemeindegesetzes im Zusammenhang mit der Gemeinderechnung ändern würde.

Zu Art. 17

Es ist nicht richtig, wenn im Vernehmlassungsbericht zu Art. 17 auf Seite 75 auf Art. 102, Abs. 1 Gemeindegesetz verwiesen und dabei ausgeführt wird, dass die für den Voranschlag geltenden Bestimmungen in Bezug auf die Grundsätze, die Gliederung und Aufstellung sinngemäss auch auf die Gemeinderechnung anzuwenden sind. Richtig wäre es gewesen, diesbezüglich auf Art. 102, Abs. 2 des Gemeindegesetzes zu verweisen: "Auf die Gemeinderechnung finden die für den Voranschlag aufgestellten Grundsätze sinngemäss Anwendung".

Da insoweit der Gegenstand von Art. 17 bereits im geltenden Gemeindegesetz enthalten ist, besteht kein Anlass für die Schaffung eines neuen Artikels 17, sondern würde es genügen, unter Anpassung des Gesetzeswortlauts diesen Artikel in das Gemeindegesetz zu integrieren.

Zu Art. 22

Insoweit dieser Artikel unverändert der bisherigen Bestimmung in Art. 103 Gemeindegesetz entspricht, nachträgliche Ausgabenbeschlüsse im Rahmen der Genehmigung der Gemeinderechnung somit ausgeschlossen sind und die Volksrechte und Finanzkompetenzen gewahrt bleiben – und sich demzufolge der neue Artikel 22 mit der gegebenen Gesetzeslage deckt, zeigt auch die diesbezügliche Argumentation der Regierung einmal mehr auf, dass keine Notwendigkeit besteht, Art. 103 des Gemeindegesetzes aufzuheben und denselben gleichlautenden Inhalt in ein separates neu zu schaffendes Gesetz (FHG) aufzunehmen.

Zu Art. 24

Der in Abs. 3 vorgesehene Grundsatz der Einzelbewertung wird einen unabsehbaren Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass gemäss Abs. 1 Positi-

onen des Finanzvermögens vorbehaltlich Abs. 2 zum Verkehrswert bilanziert werden und gemäss Abs. 2 Positionen des Verwaltungsvermögens und Liegenschaften des Finanzvermögens zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen, oder zum tieferen Verkehrswert bilanziert werden. Das heisst, es muss für sämtliche Positionen sowohl des Finanzvermögens als auch des Verwaltungsvermögens und der Liegenschaften des Finanzvermögens im Rahmen der gemäss Abs. 2 geforderten Einzelbewertung der Verkehrswert ermittelt werden, der gemäss Abs. 2 für Positionen des Verwaltungsvermögens und Liegenschaften des Finanzvermögens aber erst massgebend ist, wenn dieser niedriger ist, als der Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen.

Es ist richtig, wenn in diesem Zusammenhang auch die Regierung darauf hinweist, dass die von der Vorlage geforderte Vorgehensweise nebst der Schaffung der technischen Infrastruktur sowie die Aufnahme des vorhandenen Bestandes eine grosse Herausforderung darstellen. Der Experten- und Revisionsaufwand wird beträchtlich sein.

Es erscheint daher nicht ganz sachgerecht, wenn die Regierung, um das Gesetz nicht mit technischen Details zu überladen, einfach hinsichtlich der für die Bewertung und Bestandsführung notwendigen Detailregelungen auf die noch zu erlassende Verordnung verweist. Es wäre daher für die Gemeinde von grossem Interesse, wenn diese notwendigen Detailregelungen bereits bekannt wären, solange die Dimension von Art. 25 hinsichtlich des Aufwands nicht konkret abgeschätzt werden kann. Auch wäre es hilfreich gewesen, wenn die Regierung auch zu dieser Thematik (analog) auf das Finanzhaushaltsgesetz des Landes zurückgegriffen und im gegenständlichen Vernehmlassungsbericht bereits konkrete Ausführungen gemacht hätte.

Das ist aber insoweit unterblieben, als sich die gegenständlich, von der Regierung gemachten Ausführungen im Wesentlichen auf diejenigen stützen, die bereits zum Finanzhaushaltsgesetz des Staates vom 20. Oktober 2010 gemacht wurden, ohne konkrete weitere Mühewaltung im Hinblick darauf, dass vom gegenständlichen Gesetzesentwurf elf Gemeinden betroffen sind.

Zu Art. 25

Was die Ermittlung der Abschreibungen und Wertberichtigungen anbelangt, ist auf die Ausführungen zu Art. 24 zu verweisen, d.h. der Regelungsbedarf und der damit einhergehende Aufwand wird beträchtlich sein. Insoweit ist auch der simple Verweis auf die Festlegung der notwendigen operativen Details der Verordnung wenig hilfreich.

Zu Art. 26

Diesbezüglich führt die Regierung im Vernehmlassungsbericht aus, dass es Aufgabe der einzelnen Gemeinden sein soll, ein für den eigenen Finanzhaushalt relevantes Finanzleitbild als Steuerungsinstrument zu erlassen und die Regierung demzufolge im vorliegenden Gesetzesentwurf auf eine so detaillierte Bestimmung im Finanzhaushaltsgesetz verzichte. Obwohl Art. 36, Abs. 1 des Gesetzesentwurfs vorsehe, dass der Gemeinderat periodisch über einen mehrjährigen Finanzplan beschliesse, sei ein konkreter Zeitraum bewusst nicht vorgeschrieben worden, da einen solchen festzulegen im Ermessen der jeweiligen Gemeinde liege. Insoweit Abs. 3 der Regierung aber dennoch die Kompetenz einräumt, das Nähere mit Verordnung, insbesondere den Detaillierungsgrad und den Umfang des Planungszeitraums zu regeln, vermisst die Gemeinde in dieser Aussage insoweit die Stringenz, als einerseits – in Wahrung der Gemeindeautonomie – es die Regierung im Gesetzesentwurf bewusst unterlässt, einen konkreten Zeitraum für einen Finanzplan festzulegen, diesen aber letztlich festzulegen wiederum in ihre Verordnungskompetenz übertragen haben möchte. Auch dies stellt einen Widerspruch dar, der dadurch gelöst werden kann, dass entweder im Gesetz ein konkreter Zeitraum für einen Finanzplan festgelegt wird, oder dies offen

gelassen wird und es demzufolge jeder Gemeinde selbst überlassen bleibt, diesen Zeitraum festzulegen.

Zu Art. 28

Insbesondere unter dem Aspekt der Integration des gegenständlichen Erlasses in das Gemeindegesetz und insoweit die Haushaltsgrundsätze bereits in Art. 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs festgehalten sind, erscheint der gegenständliche Artikel entbehrlich.

Zu Art. 30

Auch bei diesem Gesetzesartikel handelt es sich um eine Interpretation von Art. 57 Gemeindegesetz und ist daher bei einem Verbleib im Hauptteil VI. des Gemeindegesetzes in dieser Form nicht notwendig. Teilweise handelt es sich um reine Arbeitsanweisungen an die Gemeindeorgane, die in einem Gesetz in diesem Detaillierungsgrad nicht notwendig sind.

Zu Art. 31

Diesbezüglich ist darauf zu verweisen, dass sich eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Delegation der Verwendung bewilligter Kredite an Gemeindebedienstete bereits in Art. 51 und 61 des Gemeindegesetzes findet.

Die Gemeinde Mauren ersucht und beantragt, die gegenständliche Stellungnahme zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden in das Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen.

Mauren, 30. April 2014