

Totalrevision Finanzhaushaltsgesetz (RB 611.1; FHG)

Erläuternder Bericht

vom 30. März 2021

Inhaltsverzeichnis

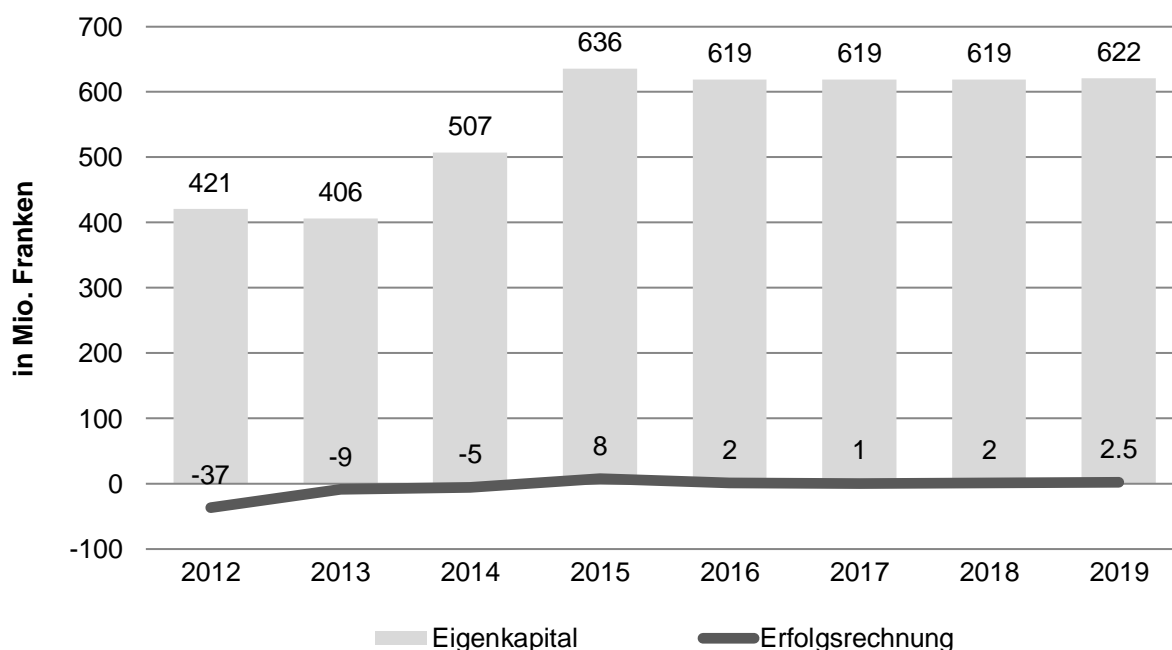
1. Ausgangslage	2
1.1. Geltendes Recht	2
1.2. Revisionsbedarf	3
2. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2)	5
2.1. Fachempfehlungen zur Umsetzung von HRM2	5
2.2. Musterfinanzhaushaltsgesetz	5
3. Auswirkungen	5
3.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Thurgau	5
3.2. Auswirkungen auf die kantonale Verwaltung	6
3.3. Auswirkungen auf die Gemeinden	6
4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
1. Allgemeine Bestimmungen	6
2. Gesamtsteuerung des Haushaltes	9
3. Kreditrecht	14
4. Rechnungslegung	19
5. Finanzielle Führung	21
6. Finanzstatistik	23
7. Organisation des Finanzwesens	24
5. Finanzkontrolle	24
5.1. Ausgangslage	24
5.2. Grundzüge der Neuregelung	26

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht

Das geltende Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (RB 611.1; FHG) entstand 2011 mit der Einführung des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM2) für die Kantone und Gemeinden, das gesamtschweizerisch eine Reform bei der Rechnungslegung einleitete. Parallel zum finanztechnischen Teil wurden im Kanton Thurgau betriebswirtschaftliche Aspekte wie das Controlling und Leistungsaufträge mit Globalbudgets gesetzlich verankert, das Landkreditkonto aufgenommen, die Ausgabenstabilisierung und das Haushaltsgleichgewicht als Führungsinstrument für eine nachhaltige Ausgabenpolitik institutionalisiert, das interne Kontrollsystem (IKS) eingeführt und verschiedene Präzisierungen vorgenommen.

In den letzten acht Jahren hat sich das Gesetz aus finanzieller Sicht bewährt. Die Staatsrechnung weist heute eine hohe Transparenz aus. Die Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre fielen bis auf wenige Ausnahmen gut bis sehr gut aus. Das Eigenkapital konnte dank ausserordentlichen Zuflüssen deutlich gestärkt, die Verschuldung dementsprechend kontinuierlich reduziert werden. Der achtjährige Durchschnitt des Selbstfinanzierungsgrades liegt mit rund 192 % auf einem sehr hohen Niveau. Die finanzielle Situation des Kantons Thurgau kann als grundsolide bezeichnet werden.



In der finanztechnischen und buchhalterischen Umsetzung von HRM2 hat sich jedoch gezeigt, dass verschiedenste Sachverhalte auf Gesetzesebene zu wenig konkretisiert wurden. Damit bestehen in der Auslegung von HRM2 immer wieder Rechtsunsicherheiten. Das von den Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren verabschiedete Handbuch zu HRM2 beinhaltet auch ein Mustergesetz, das die Fachempfehlungen stringent auf

Gesetzesebene umsetzt. Mit der Totalrevision des FHG wird grossmehrheitlich das Mustergesetz übernommen und mit den bewährten betriebswirtschaftlichen Regelungen des geltenden Gesetzes ergänzt.

1.2. Revisionsbedarf

1.2.1. Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung ist von der Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt nicht betroffen.

Die Kantonsverfassung verwendet den älteren Begriff „Voranschlag“ anstelle von „Budget“. Im Rahmen einer zukünftigen Änderung der Verfassung ist der Begriff Voranschlag durch den heute üblichen Begriff des Budgets zu ersetzen. Das FHG verwendet ausschliesslich den Begriff Budget.

1.2.2. Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates

Die Totalrevision soll genutzt werden, um Praxisänderungen der letzten Jahre gesetzlich zu verankern und sich stärker an das Mustergesetz zum harmonisierten Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) anzulehnen.

Mit der grossmehrheitlichen Übernahme des Mustergesetzes in das Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Thurgau werden verschiedenen finanztechnische und buchhalterische Sachverhalte auf Gesetzesebene verankert. Damit kann die heute teilweise bestehende Rechtsunsicherheit bezüglich Umsetzung von HRM2 deutlich entschärft werden. Die Departemente und Ämter erhalten so ein griffiges Instrument, das ihnen die finanzielle Abwicklung und Darstellung von finanziellen Sachverhalten vereinfacht. Für die Finanzkontrolle bestehen neu klare gesetzliche Grundlagen, an denen sich ihre Prüftätigkeit zu orientieren hat. Die Gegenüberstellung der vorgeschlagenen Totalrevision des FHG zum bisherigen Gesetz und zum Mustergesetz liegt als Anhang dem erläuternden Bericht bei.

Die heute gültigen Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht und zur Ausgabenstabilisierung haben wesentlich dazu beigetragen, dass der Kanton gute Rechnungsabschlüsse erzielte und dadurch eine sehr solide finanzielle Situation ausweist. Zudem war bei der Inkraftsetzung des heute gültigen Gesetzes nicht vorauszusehen, dass der Kanton grössere Mittelzuflüsse, wie z.B. Agio Partizipationsscheine TKB oder Gewinnausschüttungen SNB, in das Eigenkapital erhalten wird. Diese gesetzlichen Massnahmen verhindern jedoch einen gezielten und gewünschten Abbau von Nettovermögen. Dies gilt es mit der Revision des Gesetzes zu korrigieren.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf ist in acht Kapitel aufgebaut und richtet sich nach dem Mustergesetz.

1. Allgemeine Bestimmungen
2. Gesamtsteuerung des Finanzhaushaltes
3. Kreditrecht
4. Rechnungslegung
5. Finanzielle Führung
6. Finanzstatistik
7. Organisation des Finanzwesens
8. Finanzkontrolle

Das Mustergesetz sieht keine Bestimmungen zur Finanzkontrolle vor. Das Kapitel 8 ist deshalb dem Mustergesetz für die Finanzkontrolle (Version gemäss Beschluss der Fachvereinigung vom 22. Juni 2001) entnommen. Das gültige FHG enthält die Bestimmungen zur Finanzkontrolle, was sich sehr bewährt hat. Aus diesem Grund wurde das Mustergesetz für die Finanzkontrolle in das totalrevidierte FHG integriert.

Mit der Totalrevision wird der Gesetzestitel auf Finanzhaushaltsgesetz verkürzt.

1.2.3. Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzhaushalt

Die Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzhaushalt (RB 611.11; FHV) wird ebenfalls vollständig überarbeitet. Sie wird deutlich schlanker werden, da mit der Totalrevision des FHG bereits viele Themen auf Gesetzesebene geregelt werden.

Der Regierungsrat wird mit Inkraftsetzung des FHG auch die Verordnung in Kraft setzen. Die Struktur der Verordnung wird sich am Gesetz orientieren.

1.2.4. Handbuch zum Rechnungswesen

Das vom Regierungsrat erlassene Handbuch zum Rechnungswesen beinhaltet die Ausführungsbestimmungen zu Gesetz und Verordnung. Im Grundsatz bleiben die Ausführungsbestimmungen bestehen, werden sich jedoch an der Struktur des Gesetzes und der Verordnung orientieren. Einige Themen entfallen, da sie neu im Gesetz verankert sind.

1.2.5. Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden

Die Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden (RB 131.21; RRV Rechnungswesen der Gemeinden) hat sich bereits bei der Einführung

stark am Mustergesetz zum HRM2 orientiert. Diesbezüglich besteht kein Handlungsbedarf. Wie beim Kanton Thurgau ist ein gezielter Vermögensabbau des Nettovermögens aufgrund des Haushaltsgleichgewichtes nicht möglich. Hier soll eine sinngemässe Regelung wie für den Staatshaushalt des Kantons Thurgau geschaffen werden.

Die Revision der Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden wird parallel zur Totalrevision des FHG erfolgen. Aufgrund der Dringlichkeit beim Haushaltsgleichgewicht ist nach der Verabschiedung der Totalrevision FHG im Grossen Rat eine vorzeitige Inkraftsetzung der RRV Rechnungswesen der Gemeinden geplant. Ergänzend kann diese Revision auch für weitere Anliegen der Politischen Gemeinden genutzt werden.

2. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2)

2.1. Fachempfehlungen zur Umsetzung von HRM2

Die kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren haben im Jahr 2008 mit einem Handbuch verschiedene Fachempfehlungen zur Umsetzung von HRM2 bei den Kantonen und Gemeinden in Kraft gesetzt. Die Fachempfehlungen wurden 2013 überarbeitet.

Die Fachempfehlungen werden durch acht Anhänge ergänzt, die Ausführungsbestimmungen enthalten. Der Anhang E beinhaltet das Musterfinanzhaushaltsgesetz zu HRM2, das lediglich auszugsweise für die erste Inkraftsetzung des FHG im 2012 herangezogen wurde.

2.2. Musterfinanzhaushaltsgesetz

Das Mustergesetz beschreibt sehr präzise und umfassend die regulatorische Umsetzung von HRM2. Die jetzt vorliegende Totalrevision geht von dieser Grundlage aus und wird durch spezifische, bereits bestehende gesetzliche Eigenheiten des kantonalen Finanzhaushaltsrechts ergänzt.

3. Auswirkungen

3.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Thurgau

Aus der Gesetzesrevision ergeben sich grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen. Einzig die Anpassung beim Haushaltsgleichgewicht gibt dem Kanton die Möglichkeit eines gewünschten und gezielten Abbaus von Nettovermögen. Die gesetzliche Regelung aus der letzten Revision verfolgte das Ziel einer Schuldenstabilisierung und eines Schuldenabbaus. Die aktuelle finanzielle Situation des Kantons Thurgau ist nicht mit der Situation 2012 vergleichbar.

3.2. Auswirkungen auf die kantonale Verwaltung

Mit der Totalrevision wird vieles, was heute gelebte Praxis ist, gesetzlich verankert. Durch die stringente Anwendung von HRM2 kann es vereinzelt zu aufwendigeren Verbuchungen und Abläufen kommen. Dieser Zusatzaufwand wird jedoch als tragbar eingeschätzt.

Die klaren gesetzlichen Grundlagen werden die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle erleichtern.

3.3. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Totalrevision des FHG hat keine direkten Folgen auf die Gemeinden. Die RRV Rechnungswesen der Gemeinden basiert bereits stark auf den Fachempfehlungen und den entsprechenden Anhängen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

1.1 Ziele und Geltungsbereich

§ 1 Zweck

Zweck eines Finanzhaushaltsgesetzes muss es sein, dem Grossen Rat, dem Regierungsrat, der Rechtspflege und der Verwaltung zu ermöglichen, dem gesetzlichen und verfassungsmässigen Auftrag der Ordnung der öffentlichen Finanzen in gewünschter Weise nachkommen zu können und die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente bereit zu stellen. Die finanzpolitischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätze sind in § 9 FHG ausführlich dargelegt.

§ 2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des Gesetzes deckt sich mit dem Konsolidierungskreis. Dies ist notwendig, weil sonst nicht überall innerhalb des Konsolidierungskreises die gleichen Rechnungslegungsregeln beachtet werden, was die Staatsrechnung verfälschen würde.

Im Weiteren werden öffentlich-rechtlichen Organisationen und Anstalten, die vorbehaltlich abweichender Vorschriften unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen sollen, integriert. Es handelt sich hier um Institutionen, die auf kantonalem öffentlichen Recht beruhen, für die in einer Spezialgesetzgebung aber allenfalls separate Regelungen über die finanzielle Führung erlassen wurden. Diese Regelungen gehen als spezialgesetzliche Normen dem generellen Erlass des FHG vor. Diese Institutionen müssen nicht konsolidiert werden, sie sind aber mindestens im Anhang zur Bilanz aufzuführen.

Staatliche Kommissionen sind dann zu konsolidieren, wenn sie vom Regierungsrat eingesetzt wurden und in der Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung abgebildet sind.

1.2 Begriffe

§ 3 Finanz- und Verwaltungsvermögen

Die Unterteilung der Anlagegüter in Finanz- und in Verwaltungsvermögen ist eine schweizerische Besonderheit, die eng mit dem Kreditrecht und der Ausgabenbewilligungskompetenz zusammenhängt. Diese Unterteilung ist auch ein Ausdruck der Gewaltentrennung und des direkt-demokratischen Prinzips mit den fakultativen oder obligatorischen Finanzreferenden. Das Unterscheidungskriterium ist der unmittelbare Bedarf im Hinblick auf die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. Das Finanzvermögen ist frei realisierbar, im Gegensatz zum Verwaltungsvermögen, das zweckgebunden und nicht frei realisierbar ist. Zeigt sich, dass ein Gut, das im Verwaltungsvermögen bilanziert ist, für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr gebraucht wird, ist es dem Finanzvermögen zuzuteilen. Die Zuständigkeit für diese Umteilung oder Entwidmung sollte bei derjenigen Instanz liegen, die für die ursprüngliche Widmung verantwortlich war. War dies der Grosse Rat oder über ein fakultatives oder obligatorisches Referendum das Volk, sollte die Umteilung durch den Grossen Rat erfolgen. In allen anderen Fällen sollte die Umteilung durch den Regierungsrat erfolgen.

§ 4 Einnahmen, Ausgaben und Anlagen

Einnahmen, Ausgaben und Anlagen sind weitere finanzrechtlich zentrale Begriffe. Alle Einnahmen des Staates bilden nach allgemein anerkannten Grundsätzen des schweizerischen Finanzrechts zunächst allgemeine Staatsmittel, über die für beliebige Ausgabenzwecke verfügt werden kann.

Mit der Widmung der freien Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe entsteht eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinn. Die Ausgabe ist die dauernde Bindung freier staatlicher Mittel im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgabe bedarf einer gesetzlichen Grundlage und eines Kredites. Beide Voraussetzungen sind erforderlich; ein Kredit allein genügt nicht. Einerseits dürfen keine Ausgaben getätigt werden, für die es keine Rechtsgrundlage gibt. Eine Ausgabe ohne Rechtsgrundlage würde dem Legalitätsprinzip widersprechen. Andererseits genügt die Rechtsgrundlage allein nicht, denn diese muss durch einen Kreditbeschluss genauer konkretisiert werden. Allerdings können Rechtsgrundlage und Kreditbeschluss zusammenfallen.

Klar von der Ausgabe zu unterscheiden ist die Anlage. Die Anlage bindet das Finanzvermögen nicht für die öffentliche Aufgabenerfüllung, denn sie entspricht einem frei realisierbaren Wert, d.h. man kann die Anlage wiederverkaufen. Da die Anlage nur zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt, liegt sie in der Kompetenz des Regierungsrates.

Werden jedoch Liegenschaften zur Durchführung von Verwaltungstätigkeiten erworben, stellt dies eine Ausgabe dar und keine Anlage. Die Liegenschaften können nicht ohne Weiteres veräussert werden, da sie nun zur öffentlichen Aufgabenerfüllung (z.B. für eine Schule) dienen. Dafür gelten die Kompetenzen gemäss Kantonsverfassung.

§ 5 Neue und gebundene Ausgaben

Die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben ist für das Finanzrecht von zentraler Bedeutung. Der Entscheid, ob eine Ausgabe neu oder gebunden ist, ist immer im Einzelfall zu treffen. Gesetzlich lässt sich nur eine generelle Umschreibung festlegen, die sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung abstützt. Gemäss BGE 105 Ia 85 ist eine Ausgabe als gebunden und damit nicht als referendumspflichtig anzusehen, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben oder die zur Erfüllung der gesetzlich angeordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt der Vornahme oder auf andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.

Bei der Abklärung der Frage, ob es sich um eine neue oder um eine gebundene Ausgabe handelt, sind hauptsächlich drei Subfragen zu beurteilen: Das „Ob“, das „Wie“ und das „Wann“. Wenn diese drei Fragen im Sinne des ersten Teils der vorstehend erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit Ja beantwortet werden können, handelt es sich um eine gebundene Ausgabe. Wenn auch nur eine dieser Fragen mit Nein beantwortet werden muss, handelt es sich um eine neue Ausgabe.

Der Entscheid, ob eine Ausgabe als neu oder gebunden gilt, obliegt dem Grossen Rat. Er beschliesst darüber bei der Kenntnismahme des Finanzplans oder bei der Genehmigung des Budgets.

§ 6 Aufwand und Ertrag

Aufwand und Ertrag werden als gesamter Wertverzehr oder Wertzuwachs innerhalb einer bestimmten Periode definiert. Der gesamte Aufwand und Ertrag ist in der Erfolgsrechnung zu berücksichtigen. Dabei ist eine periodengerechte Abgrenzung vorzunehmen.

§ 7 Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung

Die Grobeinteilung der Erfolgsrechnung, die HRM2 abbildet, ist nach dieser Struktur abzubilden. Der Saldo der Erfolgsrechnung verändert den Bilanzüberschuss/-fehlbetrag.

§ 8 Positionen der Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung beinhaltet Positionen mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer. Die Grobeinteilung der Investitionsrechnung, die HRM2 abbildet, ist nach dieser Struktur abzubilden.

2. Gesamtsteuerung des Haushaltes

2.1 Grundsätze

§ 9 Grundsätze der Haushaltsführung

Die Grundsätze der Haushaltsführung dienen im Sinne von generellen Richtlinien. Das Prinzip der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) erfordert für jede staatliche Handlung eine gesetzliche Grundlage. Dies trifft auch für alle Transaktionen im Staatshaushalt zu. Als Gesetze kommen Erlasse, die in einem formellen Gesetzgebungsverfahren zustande kamen, in Frage. Als Rechtsgrundlagen kommen des Weiteren auch Verordnungen, Gerichtsentscheide oder Volksentscheide in Frage.

Der Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts soll eine zu hohe öffentliche Verschuldung verhindern, die das Gleichgewicht zwischen den Generationen stört und die Wettbewerbsfähigkeit und Bonität eines öffentlichen Gemeinwesens schmälern kann. Ausserdem haben die öffentlichen Haushalte vermehrt eine stabilitätspolitische Verantwortung. Die Ausgaben und Einnahmen müssen aber lediglich „auf Dauer“ und nicht jährlich im Gleichgewicht gehalten werden, denn es muss möglich sein, in konjunkturell schwierigen Zeiten die Staatsausgaben teilweise mit fremden Mitteln zu decken.

Der Grundsatz der Sparsamkeit bezieht sich auf die Ausgabenbedürfnisse und ihre Prioritätsordnung im Rahmen des finanziell Tragbaren. Die Aufgabenerfüllung muss priorisiert, d.h. auf ihre Dringlichkeit untersucht werden. Eine dringliche Ausgabe ist eine Ausgabe, die in der jeweiligen Budgetperiode getätigt werden muss, weil sie sonst nicht ihre volle Wirkung entfalten kann oder der Kanton Schaden erleidet.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit befasst sich mit der optimalen, kostengünstigsten Kombination der personellen und sachlichen Mittel im Rahmen der grundsätzlich vorgegebenen Ziele.

Das Verursacherprinzip sieht vor, dass die Nutzniesser besonderer öffentlicher Leistungen die zumutbaren Kosten der Aufgabenerfüllung selbst tragen sollen. Die Kostendeckung kann dabei anhand einer Vollkostenrechnung beurteilt werden. Das Prinzip der Vorteilsabgeltung besagt, dass besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen abzugelten sind.

Mit dem Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern soll eine gleichmässige Behandlung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete gewährleistet werden. Steuern sind voraussetzungslos geschuldete staatliche Abgaben, die jedermann entrichten muss. Eine Zweckbindung einzelner Einnahmen ist deshalb lediglich für sogenannte Nebensteuern oder Verursachereinnahmen denkbar.

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung besagt, dass jede finanzielle Entscheidung auf ihre Wirkung hin auszurichten ist. Es soll also nicht nur das Ziel verfolgt werden, eine bestimmte Leistung möglichst günstig zu erbringen, sondern diese Leistung muss auch die gewünschte Wirkung entfalten.

2.2 Finanz- und Aufgabenplan

§ 10 Zuständigkeiten und Verfahren

Der Finanz- und Aufgabenplan wird vom Regierungsrat erstellt. Er deckt die dem Budget folgenden drei Jahre ab und vermittelt damit die mittelfristige Finanzpolitik. Die im Mustergesetz vorgesehenen vier Jahre erscheinen aufgrund der in der Zukunft zunehmenden Planungsunsicherheiten als zu lange. Der Aufgabenplan ist Teil des Finanzplans und zeigt die detaillierten Vorhaben einzelner Aufgabengebiete (z.B. Hoch- und Tiefbau), die keine wiederkehrenden Verwaltungstätigkeiten abbilden.

Der Finanzplan ist nicht verbindlich. Er ist durch den Grossen Rat lediglich zur Kenntnis zu nehmen, wobei der Grosse Rat sich zu den generellen Ergebnissen und zu Einzelheiten des Finanz- und Aufgabenplans auch äussern kann. Der Regierungsrat hat diese Bemerkungen bei der nächstmaligen Erstellung des Budgets sowie des Finanz- und Aufgabenplans zu berücksichtigen. Der Finanzplan ist jährlich neu zu erstellen.

§ 11 Zweck

Der Finanzplan ist das Instrument für die mittelfristige Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

§ 12 Gliederung

Im Finanz- und Aufgabenplan wird die öffentliche Staatstätigkeit in Hauptaufgaben eingeteilt, die ihrerseits in Aufgabengebiete unterteilt sind. Massgebend für die Erstellung des Finanz- und Aufgabenplans wird neu die funktionale Gliederung sein. Damit verstärkt sich der Fokus auf die zukünftigen Aufgaben und den damit verbundenen Aufgabenplan.

§ 13 Inhalt

Der Finanzplan beinhaltet in einem allgemeinen einleitenden Teil die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten. Dazu gehören etwa Angaben zu volkswirtschaftlichen Entwicklungen, zur Bevölkerungsentwicklung und zur Teuerung. Der Finanzplan soll neben den wichtigen Finanzkennzahlen auch relevante Veränderungen bei den Beteiligungen beinhalten.

2.3 Budget

§ 14 Zuständigkeiten und Verfahren

Das Budget wird vom Regierungsrat erstellt und vom Grossen Rat genehmigt. Es gilt das Prinzip der Jährlichkeit. Anders als der Finanzplan ist das Budget verbindlich, da es die Budgetkredite enthält, welche die jeweiligen Verwaltungseinheiten zum Eingehen von Verpflichtungen ermächtigen.

Wenn das Budget nicht rechtzeitig beschlossen wird, dürfen die absolut notwendigen Ausgaben dennoch vom Regierungsrat getätigt werden, damit der Staatsbetrieb durch den Verzug nicht zum Stillstand gebracht wird. Es ist so rasch wie möglich ein überarbeitetes Budget dem Grossen Rat vorzulegen.

§ 15 Zweck

Das Budget dient der kurzfristigen Steuerung, dies im Gegensatz zum erwähnten Finanzplan.

§ 16 Gliederung

Das Budget wird nach der institutionellen Gliederung erstellt. Damit ist die Vergleichbarkeit mit der Rechnung sichergestellt. Die institutionelle Gliederung richtet sich nach der vom Regierungsrat genehmigten Organisationsstruktur.

§ 17 Grundsätze

Der Grundsatz der Jährlichkeit besagt, dass das Budget mit einer jährlichen Periodizität erstellt wird. Es hat die gleiche Periodizität wie die Rechnungslegung. Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen in der Regel am Ende des Rechnungsjahrs. Das Budget hat das Rechnungsjahr vollständig abzubilden. Die Bruttodarstellung ist finanzrechtlich und finanzwirtschaftlich wichtig. Aufwände und Erträge sowie Einnahmen und Ausgaben sind ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe auszuweisen. Die Budgets sollen über die Zeit hinweg gleich dargestellt und damit vergleichbar sein.

§ 18 Inhalt

Das Budget enthält für nicht nach dem Prinzip der Globalbudget geführten Positionen einen detaillierten Planaufwand und -ertrag sowie detaillierte Planausgaben und -einnahmen. Bei diesen Positionen kann der Grosse Rat über jeden einzelnen Posten entscheiden. Für Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und Globalbudgets geführt werden, enthält § 19 die Detailregelung. Der Regierungsrat begründet das Budget in der Botschaft gegenüber dem Grossen Rat.

§ 19 Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget

Bei Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und Globalbudgets geführt werden, ist das Budget nach Leistungsgruppen oder Leistungen zu unterteilen. Es werden hier nicht die einzelnen Aufwand- und Ertragspositionen je als einzelne Budgetbeträge bewilligt, sondern es wird der Saldo der Aufwände und Erträge für die ganze Verwaltungseinheit insgesamt festgelegt. Die Positionen der Investitionsrechnung sind davon ausgenommen und werden einzeln durch den Grossen Rat beschlossen.

Die Leistungsaufträge dieser Verwaltungseinheiten werden durch den Regierungsrat, unter Vorbehalt der Globalbudgetgenehmigung durch den Grossen Rat, genehmigt.

2.4 Jahresrechnung

§ 20 Zuständigkeit

Der Regierungsrat ist für die jährliche Erstellung der Jahresrechnung zuständig. Diese bildet das Kernstück der Rechnungslegung. Die Jahresrechnung ist in der Folge durch den Grossen Rat jährlich zu genehmigen. Nach dem heute gültigen FHG hat der Regierungsrat die Jahresrechnung bis am 30. April dem Grossen Rat zu unterbreiten. Auf Antrag der Finanzkontrolle soll diese Frist um 15 Tage verlängert werden, damit die Finanzkontrolle die Jahresrechnung nach den letzten Abschlussarbeiten vertieft prüfen und Rücksprachen mit den Departementen und Ämtern vornehmen kann.

§ 21 Inhalt

Für die Transparenz und die Sicherstellung der Steuerungsfunktion ist es wichtig, dass die Jahresrechnung gleich dargestellt wird wie das Budget. Die Rechnung gliedert sich nach HRM2 und der vom Regierungsrat genehmigten Organisationsstruktur.

§ 22 Bilanz

Die Bilanz bildet die Aktiven und Passiven ab. Die detaillierte Einteilung der Bilanz ergibt sich aus dem harmonisierten Kontenrahmen HRM2.

§ 23 Erfolgsrechnung

Der Abschluss der Erfolgsrechnung weist mehrere Resultatstufen aus. Die operative Stufe steht an erster Stelle. Diese Stufe zeigt eine Abbildung der Geschäftstätigkeit, die mit anderen öffentlichen Gemeinwesen vergleichbar ist. Ausserordentliche Buchungen sind auf der zweiten Stufe zu erfassen. Zu diesen Buchungen gehören insbesondere zusätzliche Abschreibungen oder die Abtragung eines Bilanzfehlbetrags. Das Gesamtergebnis zeigt die Veränderung des Bilanzüberschusses oder -fehlbetrages.

§ 24 Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung beinhaltet die Ausgaben und Einnahmen. Als ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen gelten Buchungen, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte.

§ 25 Finanzierungsrechnung

Bisher wurde in der Staatsrechnung des Kantons Thurgau der Begriff der Gesamtrechnung verwendet. Dies ist ein nicht mehr geläufiger Begriff. Unter HRM2 umfasst der Begriff der Finanzierungsrechnung die Gesamtrechnung. Deshalb soll der Begriff der Finanzierungsrechnung jenen der Gesamtrechnung ablösen. Die Finanzierungsrechnung zeigt das effektive Ergebnis der Staatsrechnung und dient als Basis für das Haushaltsgleichgewicht (§ 34).

§ 26 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung legt die Finanzierungstätigkeit und den Finanzierungsbedarf dar. Mit der gestuft dargestellten Geldflussrechnung werden die Vorgänge der operativen Tätigkeit, der Investitions- und Anlagetätigkeit sowie der Finanzierungstätigkeit detailliert dargestellt.

§ 27 Anhang

Der Anhang beinhaltet materielle Aussagen über die Rechnungslegung und Rechnungslegungsgrundsätze sowie Detailausweise über Einzelheiten des Finanzhaushaltes und anderer Beurteilungsfaktoren. Abweichungen zur Rechnungslegung oder zu den Grundsätzen werden ebenfalls im Anhang ausgewiesen.

§ 28 Eigenkapitalnachweis

Das Eigenkapital setzt sich aus Rücklagen, Vorfinanzierungen, übrigem Eigenkapital und dem Bilanzüberschuss/-fehlbetrag zusammen, die im Eigenkapitalnachweis ausgewiesen werden. Zudem zeigt er die Ursachen für Veränderungen auf.

§ 29 Rückstellungsspiegel

Der separate Nachweis der Rückstellungen orientiert über den Bestand, die Bildung und Auflösung. Nicht mehr notwendige Rückstellungen sind erfolgswirksam aufzulösen.

§ 30 Beteiligungsspiegel

Der Beteiligungsspiegel zeigt die wesentlichen Beteiligungen des Kantons Thurgau und deren Ausprägung.

§ 31 Gewährleistungsspiegel

Im Gewährleistungsspiegel sind Tatbestände aufgeführt, aus denen sich in Zukunft eine finanzielle Belastung des öffentlichen Gemeinwesens ergeben kann.

§ 32 Anlagenspiegel

Hauptaufgabe des Anlagenspiegels ist der Nachweis der Werte der Anlagen, die in der Bilanz enthalten sind. Der Anlagenspiegel wird nur in zusammengefasster Form, aufgeteilt auf verschiedene Kategorien, gezeigt. Der Anlagenspiegel umfasst die Positionen des Finanz- wie auch des Verwaltungsvermögens.

§ 33 Stille Reserven

Das aktuell gültige FHG schreibt vor, dass stille Reserven, soweit sie von Bedeutung sind, im Anhang aufzuführen sind. Im Sinne der Stetigkeit soll diese gesetzliche Regelung auch im neuen FHG verankert werden, obwohl das Mustergesetz das so nicht vorsieht.

2.5 Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbegrenzung und Beurteilung der Finanzlage

§ 34 Haushaltsgleichgewicht

Ein Haushalt befindet sich im Gleichgewicht, wenn er im mittelfristigen Zyklus ausgeglichen ist. Mit „mittelfristigem Zyklus“ ist der Konjunkturzyklus gemeint. Ein ganzer Zyklus umfasst eine konjunkturelle Aufschwungs- und eine Rezessionsphase, die normalerweise rund acht Jahre dauert. Das Mustergesetz sieht nur eine Vorgabe zur mittelfristig ausgeglichenen Erfolgsrechnung vor. Das aktuell gültige FHG wurde dahingehend ausgestaltet, dass die Gesamt- bzw. Finanzierungsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein muss. Diese Vorgabe hat sich in den letzten Jahren bewährt; die finanzielle Situation des Kantons Thurgau hat sich dadurch deutlich verbessert.

Hingegen lässt die Vorgabe einer mittelfristig ausgeglichenen Finanzierungsrechnung keinen gewünschten und gezielten Abbau des Nettovermögens zu. Da der Kanton Thurgau über ein hohes Nettovermögen verfügt, soll neu der gezielte Abbau bis auf 10 % der Bilanzsumme (heute rund 200 Mio. Franken) möglich werden. Damit verfügt der Kanton Thurgau immer noch über ein Nettovermögen von rund Fr. 700 pro Einwohnerin oder Einwohner. Zur Vermeidung der Finanzierung von strukturellen Defiziten sind Abweichungen vom Haushaltsgleichgewicht im Budget und Finanzplan zu begründen.

§ 35 Ausgabenstabilisierung

Die Ausgabenstabilisierung wird aus dem gültigen FHG übernommen.

§ 36 Beurteilung der Finanzlage

Zur Beurteilung der Finanzlage sind wenige, prägnante Finanzkennzahlen notwendig. Es muss sich dabei um relative Finanzkennzahlen handeln, die einen Bezug zu Bewegungs- und Bestandesgrößen haben und sowohl die Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsrechnung als auch die Bilanz betreffen.

HRM2 schreibt explizit vor, dass jedes Gemeinwesen die Art und Priorisierung der Finanzkennzahlen selbst festlegt. Der hier vorgeschlagene Kennzahlenset orientiert sich stark an den Vorschlägen von HRM2. Einzig auf den Selbstfinanzierungsanteil wird anstelle der Ausgabenstabilisierung verzichtet.

3. Kreditrecht

3.1 Allgemeines

§ 37 Begriff

Der Begriff des Kredits ist zentral für das ganze Kreditrecht. Es gibt verschiedene Arten von Krediten, namentlich den Verpflichtungskredit, den Zusatzkredit, den Budgetkredit und den Nachtragskredit. Ein Kredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Kredite müssen immer

vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen eingeholt werden. Kredite sind zweckbestimmt. Sie dürfen nicht für einen anderen Zweck verwendet werden als denjenigen, für den sie bewilligt wurden. Wird ein Kredit nicht aufgebraucht, verfällt er grundsätzlich. Eine Ausnahme bildet die Kreditübertragung. Kredite sind aufgrund sorgfältiger Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festzulegen.

§ 38 Verfügung über Kredit und Zahlungsfreigabe

Die Verfügung über Kredite ist im gültigen FHG vorgesehen, jedoch im Mustergesetz so nicht vorhanden. Die gesetzliche Verankerung im FHG und die Präzisierung in der Verordnung hat sich bewährt und soll deshalb so übernommen werden. Die Verordnung soll jedoch dem heutigen Finanzvolumen angepasst werden und neu die Kompetenz für die Zahlungsfreigabe beinhalten.

3.2 Verpflichtungs- und Zusatzkredit

§ 39 Verpflichtungskredit

Die Verpflichtungskredite können die Form des Objektkredits oder des Rahmenkredits haben.

Objektkredite betreffen Einzelvorhaben, die wegen ihrer Grösse eine besondere Beschlussfassung bedingen. Solche Vorhaben sind besonders zu begründen, was in einer Beilage zum Budget oder in einer Einzelvorlage geschehen kann.

Die zweite Form des Verpflichtungskredites ist der Rahmenkredit. Mit dem Rahmenkredit wird der Regierungsrat ermächtigt, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Der Rahmenkredit bezieht sich normalerweise auf eine Zeitspanne, die über das Budgetjahr hinausgeht. Er muss in sich geschlossen und zeitlich begrenzt sein. Globalbudgets beinhalten deshalb in der Regel keine Verpflichtungskredite.

Mit dem Antrag an den Grossen Rat oder an das Volk, einen Verpflichtungskredit zu bewilligen, hat der Regierungsrat die notwendigen Erläuterungen abzugeben, damit die Beschlussfassung unter Abwägung aller Gesichtspunkte erfolgen kann.

Eine besondere Form eines Verpflichtungskredites ist die Programmvereinbarung mit dem Bund oder einer anderen Körperschaft. Sie gilt in jedem Fall als gebunden und kann auch in die nächste Programmperiode übertragen werden.

§ 40 Bemessung

Wie jeder andere Kredit basiert auch ein Verpflichtungskredit auf sorgfältig erstellten Berechnungen. Eine neue Bestimmung ist die Möglichkeit einer Preisstandsklausel, die verhindern soll, dass wegen teuerungsbedingter Mehrkosten ein Zusatzkredit beantragt werden muss. Bei Preisrückgängen soll sich der Kredit entsprechend vermindern, soweit es der Planungsstand zulässt.

Neu wird auch die Beantragung von Projektierungskrediten verankert. Wenn zu Beginn eines Vorhabens die finanzielle Tragweite noch nicht klar ist, kann ein Projektierungskredit eingefordert werden, bevor man beginnt, umfangreiche Studien und Vorinvestitionen zu veranlassen, die präjudizierend wirken könnten.

§ 41 Brutto- oder Nettobetrag

Ein Verpflichtungskredit kann grundsätzlich brutto oder netto beantragt werden. Ein Netto-Verpflichtungskredit ist möglich, wenn Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er vorbehältlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird. Finanzreferendumsrechtlich kommt auf die effektiven Nettokosten an. Ins Budget sind aber alle Verpflichtungskredite brutto als Aufwand oder Ausgaben einzustellen.

§ 42 Budgetierung

Der Mittelbedarf aus Verpflichtungskrediten ist als Aufwand oder Investitionsausgabe in das jeweilige Budget einzustellen.

§ 43 Verfall und Abrechnung

Sobald ein Verpflichtungskredit verfallen ist, ist er abzurechnen, und die Abrechnung ist der bewilligenden Stelle zu unterbreiten. Drei Ereignisse können den Verfall eines Verpflichtungskredites herbeiführen:

1. Ablauf der Zeitdauer, für die der Kredit vorgesehen wurde (sofern nicht in einem andren Gesetz geregelt);
2. Erreichung des Zwecks, für den der Kredit vorgesehen wurde;
3. Aufgabe des Vorhabens, für das der Kredit vorgesehen wurde.

§ 44 Verpflichtungskontrolle

Damit der Überblick und die Kenntnis über die Verpflichtungskredite erhalten bleiben sowie eine Überwachung möglich ist, sind diese von der jeweils zuständigen Verwaltungseinheit zu dokumentieren.

§ 45 Zusatzkredit

Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, ist ein Zusatzkredit anzufordern. Sobald klar ist, dass der Kredit um über 10 % oder Fr. 300'000 überschritten wird, ist ein Zusatzkredit anzufordern. Dadurch soll verhindert werden, dass bedeutende Verpflichtungen ohne Kreditbewilligung eingegangen werden. Bei unbedeutenden kleineren Überschreitungen soll auf den bürokratischen Aufwand eines Zusatzkredites verzichtet werden. Daher werden Zusatzkredite erst bei Überschreitungen um über 10 %, jedoch mindestens Fr. 300'000, notwendig. Eine weitere Überschreitungserlaubnis gibt es bei teuerungsbedingten Mehrkosten, die aber nur möglich ist, wenn der Verpflichtungskredit eine Preisstandsklausel enthält.

Eine weitere Ausnahme bilden gebundene Ausgaben, die sofort getätigt werden müssen, da hier keine Handlungsfreiheit besteht. Bei Mehrkosten von Verpflichtungskrediten, die als gebunden beschlossen wurden, gilt auch der Zusatzkredit als gebunden.

3.3 Budget- und Nachtragskredit

§ 46 Budgetkredit

Im Gegensatz zum Verpflichtungskredit, der primär für Investitionsvorhaben oder längerfristige Ausgaben gedacht ist, dient der Budgetkredit der Bewilligung von laufenden, jährlichen Ausgaben. Der Grosse Rat ermächtigt über den Budgetkredit den Regierungsrat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Es gibt zwei Arten von Budgetkrediten, je nachdem, ob es sich um eine Verwaltungseinheit mit oder ohne Leistungsauftrag und Globalbudget handelt. Für Verwaltungseinheiten ohne Leistungsauftrag und Globalbudget sind spezifizierte Einzelkredite pro Budgetposition zu vergeben. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist der Budgetkredit als Saldoposten pro Globalbudget (Globalkredit) zu bewilligen.

Nicht beanspruchte Kredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres.

§ 47 Sperrvermerk

Wenn Aufwände zu budgetieren sind, für welche die rechtskräftige Bewilligung vom Volk oder Grossen Rat aussteht, sind diese mit einem Sperrvermerk zu versehen. Sobald die gesetzliche Grundlage in Kraft ist, kann die Ausgabe getätigt werden.

§ 48 Nachtragskredit

Das Pendant zum Zusatzkredit bei Verpflichtungskrediten ist der Nachtragskredit bei Budgetkrediten. Dieser ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites. Auch hier muss der Kredit ohne Verzug, d.h. vor dem Eingehen von Verpflichtungen, angefordert werden. Vorbehalten bleiben Kreditüberschreitungen. Über den Nachtragskredit entscheidet der Grosse Rat, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist, abschliessend.

§ 49 Kreditüberschreitung

Es gibt drei Fälle, in denen bei Budgetkrediten eine Kreditüberschreitung zulässig ist:

1. Dringlichkeit: Die Vornahme des Aufwandes oder der Ausgabe erträgt ohne nachteilige Folgen für den Kanton keinen Aufschub.
2. Gebundene Ausgaben: Dazu gehören auch teuerungsbedingte Mehrausgaben.
3. Gegenüberstehende Einnahmen: Dies können sachbezogene Erträge und Einnahmen sein; bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget können früher gebildete Rücklagen für die Finanzierung einer Kreditüberschreitung aufgelöst werden.

Beim Begriff der Dringlichkeit der Ausgabe sowie bei jenem der Gebundenheit der Ausgabe gibt es naturgemäss einen gewissen Ermessensspielraum. Im Sinne der Wahrung rechtsstaatlich-demokratischer Prinzipien soll dieser Ermessensspielraum zurückhaltend angewendet werden.

§ 50 Verfall

Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres. Vorbehalten sind Kreditübertragungen und die Bildung von Rücklagen. Nicht übertragen werden können Kredite, die jährlich wiederkehren, da dies das Prinzip der Jährlichkeit des Budgets negativ beeinflussen würde.

Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget können zwei Arten von Rücklagen bilden. Wenn Globalkredite wegen projektbedingter Verzögerungen nicht oder nicht vollständig beansprucht werden, können diese nicht beanspruchten Beträge im Sinne einer Kreditübertragung in eine Reserve eingelegt werden. Dies sind zweckgebundene Reserven, die zur Fortführung des Vorhabens dienen.

Andererseits können auch Rücklagen gebildet werden, wenn unter Einhaltung der festgelegten Leistungsziele durch Erbringung zusätzlicher nicht budgetierter Erträge oder durch Unterschreitung des budgetierten Aufwandes eine Nettoverbesserung erzielt wurde. Dadurch entsteht ein Anreiz für diese Verwaltungseinheiten, das Kosten-Nutzungs-Verhältnis bei ihrer Aufgabenerfüllung zu verbessern. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Der Regierungsrat beschliesst alle Kreditüberschreitung summarisch anhand des Geschäftsberichtes. Er erstattet dem Grossen Rat über übertragene Budget- und Nachtragskredite anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht. Die wesentlichen Budget- und Nachtragskredite sind im Geschäftsbericht erläutert.

3.4 Spezialfinanzierungen

§ 51 Spezialfinanzierungen

Spezialfinanzierungen liegen vor, wenn Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zweckgebunden sind. Die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Spezialfinanzierungen sind zu bilanzieren, und der Geschäftsverkehr in Spezialfinanzierungen ist über die Erfolgsrechnung oder über die Investitionsrechnung zu verbuchen.

Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden werden und somit nicht in eine Spezialfinanzierung einfließen. In den Übergangsbestimmungen zum totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz sind bereits gültige spezialgesetzliche Bestimmungen zu regeln.

3.5 Landkreditkonto

§ 52 Landkreditkonto

Das im aktuellen FHG verankerte Landkreditkonto wird beibehalten. Da die vorsorglichen Landerwerbe im Tiefbau, im Umweltbereich und bei den Deponieparzellen nicht einheitlich geregelt sind, sollen diese Bereiche im bestehenden Landkreditkonto zusammengeführt werden. Dazu ist das Landkreditkonto auf 80 Mio. Franken aufzustocken.

Für den vorsorglichen Landerwerb für in Aussicht stehende Ausbau- oder Korrektionsvorhaben wird § 18 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege (RB 721.1; StrWG) im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision entsprechend angepasst.

4. Rechnungslegung

4.1 Allgemeines

§ 53 Zweck

Der geltende Grundsatz der True-and-fair-View wird in allgemeiner Form festgehalten, der im Sinne des HRM2 als allgemeine Zielsetzung anzustreben ist.

§ 54 Rechnungslegungsstandards

Als Rechnungslegungsstandard gilt HRM2. In einzelnen Punkten kann von HRM2 abgewichen werden. Diese Abweichungen sind im Anhang zur Jahresrechnung darzulegen und zu begründen.

§ 55 Grundsätze

Die wichtigsten Grundsätze zur Rechnungslegung werden im Gesetz festgehalten und definiert.

4.2 Bilanzierung, Bewertung und Abschreibungen

§ 56 Bilanzierung

Die grundlegenden Bilanzierungsvorschriften werden gesetzlich verankert, d.h. es wird geregelt, wann Vermögenswerte, Verpflichtungen und Rückstellungen überhaupt zu bilanzieren sind.

§ 57 Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

Bezüglich Fremdkapital und Finanzvermögen gilt das Nominalwertprinzip. Fremdkapital, z.B. Darlehen oder Staatsanleihen, sind also bei einer Veränderung des Marktwertes wegen Zinssatzänderungen nicht neu zu bewerten. Für das Finanzvermögen gilt grund-

sätzlich bei erstmaliger Bilanzierung das Prinzip des Anschaffungswerts. Es ist periodisch neu zu bewerten, wobei dann der Verkehrswert massgebend ist. Dauerhafte Wertminderungen im Finanzvermögen sind sofort mit einer Buchung zu berichtigen.

§ 58 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

Auch beim Verwaltungsvermögen gilt das Prinzip der Bewertung zu Anschaffungswerten. Unterliegen die Anlagen des Verwaltungsvermögens durch Nutzung einem Wertverzehr, so sind sie nach der angenommenen Nutzungsdauer abzuschreiben. Der Regierungsrat legt die Mindestabschreibungen fest. Diese dürfen nicht sachfremd sein. Zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen dürfen regelbasiert vorgenommen werden. Regelbasiert heisst, dass eine generelle zusätzliche Regel für diese Abschreibungen dauerhaft festgelegt sein muss.

4.3 Beteiligungen und Konsolidierung

§ 59 Beteiligungen

Der Regierungsrat erlässt Richtlinien zur Public Corporate Governance. Die aktuellen Richtlinien gehen auf 2010 zurück. Die Revision erfolgt derzeit.

§ 60 Führen von Beteiligungen

Der Regierungsrat nimmt in der Regel keinen Einsitz im strategischen Organ der Beteiligungen. Er delegiert diese Aufgabe an einen Eigentümervertreter, der die Beteiligungen nach den Richtlinien der Public Corporate Governance führt. Der Gesetzgeber oder der Regierungsrat befindet über Ausnahmen. Aktuell haben Mitglieder des Regierungsrates Einsitz im Hochschulrat der Pädagogischen Hochschule Thurgau und im Verwaltungsrat der Gebäudeversicherung Thurgau.

§ 61 Konsolidierungskreis

Zum Konsolidierungskreis gehören die Institutionen gemäss § 2. Diese Institutionen werden vollkonsolidiert, falls die buchhalterischen Werte dieser Institutionen nicht ohnehin in der Jahresrechnung integriert sind. Selbständige Anstalten sowie weitere Behörden und Organisation werden konsolidiert oder im Beteiligungs- oder Gewährleistungsspiegel aufgeführt.

§ 62 Konsolidierungsmethode

Die Konsolidierungsmethode richtet sich nach dem Konsolidierungskreis.

5. Finanzielle Führung

5.1 Controlling

§ 63 Begriff

Das Controlling ist eine finanzielle Führungsaufgabe und von der Finanzkontrolle zu unterscheiden. Die Finanzkontrolle wird im Kapitel 8 geregelt.

§ 64 Bereiche

Die Bereiche, für die ein Controlling erstellt werden muss, werden einzeln erwähnt. Naturgemäss soll das Controlling angemessen sein, das heisst, Kosten und Nutzen sollen im Einklang stehen. Die Intensität ist abhängig von der betroffenen Verwaltungseinheit.

Auch das Controlling selbst soll durch ein übergeordnetes Controlling überprüft werden. Dieses übergeordnete Controlling hat sicherzustellen, dass das Controlling auf Verwaltungsebene überhaupt durchgeführt wird und dass die getroffenen Massnahmen möglichst einheitlich und situationsgerecht sind.

5.2 Buchführung

§ 65 Begriff

Die Buchhaltung hat chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen zu erfassen.

§ 66 Grundsätze

Die Grundsätze der Buchführung sind die Vollständigkeit, die Richtigkeit, die Rechtzeitigkeit und die Nachprüfbarkeit.

Vollständigkeit im Zusammenhang mit der Buchführung bedeutet, dass die Finanzvorfälle und die Buchungstatbestände lückenlos und periodengerecht erfasst werden. Von einer direkten Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnlichem ist abzusehen. Damit bei der Entnahme von Rücklagen der Globalbudgetbereiche Doppelbelastungen der Ausgabenstabilisierung vermieden werden können, dürfen diese direkt abgerechnet werden.

Richtigkeit bedeutet, dass die Buchungen den Tatsachen entsprechen sollen und weisungsgemäss vorzunehmen sind.

Der Grundsatz der Rechtzeitigkeit bedeutet, dass die Informationen über finanzielle Vorgänge unmittelbar festgehalten werden sollen und nicht zu einem späteren Zeitpunkt, wo vielleicht der Vorgang nicht mehr einfach nachzuvollziehen ist. Ferner sind die Vorgänge chronologisch festzuhalten.

Im Sinne der Rechtzeitigkeit sind Geschäftsvorfälle der Erfolgsrechnung zu dem Zeitpunkt zu verbuchen, zu dem sie eintreten.

Nachprüfbarkeit bedeutet, dass die finanziellen Vorgänge schriftlich oder elektronisch festgehalten werden sollen, so dass sie für Aussenstehende überprüfbar sind. Alle finanziellen Vorgänge sind mit Belegen nachzuweisen.

§ 67 Aufbewahrung der Belege

Der Aufbewahrung der Belege kommt für eine ordnungsgemässe Buchführung eine besondere Bedeutung zu. Es ist eine physische oder elektronische Belegaufbewahrung möglich. Ohne Belege sind die finanziellen Vorgänge nicht nachprüfbar. Die Verwaltungseinheiten bewahren die Belege zusammen mit der Buchhaltung mindestens 10 Jahren auf. Eine digitale Aufbewahrung ist gestattet.

§ 68 Anlagenbuchhaltung

In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögenswerte (Anlagegüter) erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 69 Inventar

Die Verwaltungseinheiten sollen Inventare führen. Es gibt dabei zwei Arten von Inventaren: die Wertinventare und die Sachinventare.

§ 70 Buchführung der Verwaltungseinheiten

Die Verwaltungseinheiten sind selbst für die Ordnungsmässigkeit ihrer Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Mit der FHV, die parallel zur Totalrevision des FHG revidiert wird, und dem Handbuch zum Rechnungswesen, das die konkreten Ausführungsbestimmungen enthält, erlässt der Regierungsrat die nötigen Weisungen zur fachlichen, organisatorischen und technischen Ausgestaltung der Buchführung der Verwaltungseinheiten. Dies stellt sicher, dass die Buchführung auf Verwaltungsebene gesetzmässig, einheitlich, fachgerecht und den aktuellen Bedürfnissen entsprechend ist.

5.3 Kostentransparenz

§ 71 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen eine Kosten- und Leistungsrechnung. Diese muss jedoch auf die Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungseinheiten zugeschnitten sein. Für diese Verwaltungseinheiten ist die Kosten- und Leistungsrechnung obligatorisch. Die Rechnung ordnet Aufwände und Erträge den Leistungen zu. Die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt die Verwaltungseinheiten bei der Betriebsführung und liefert Grundlagen für die Erarbeitung und die Beurteilung von Budget und Rechnungslegung.

§ 72 Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungseinheiten des Kantons. Die Kostentransparenz ist damit über die Kosten- und Leistungsrechnung sichergestellt, wo die einzelnen Kosten und Erlöse den Leistungen und Leistungsgruppen zugerechnet werden.

5.4 Internes Kontrollsystem (IKS)

§ 73 Risikominimierung

Der Regierungsrat ist für die interne Kontrolle zuständig. Ihr kommt im Sinne einer umfassenden Risikoanalyse eine hohe Bedeutung zu. Sie dient der Strategie des bestmöglichen Vermögensschutzes. Es ist die Aufgabe des Risikomanagements:

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

Bei der Definition der Massnahmen sind die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen.

§ 74 Internes Kontrollsystem für den Finanzhaushalt

Im Einzelnen umfasst ein internes Kontrollsystem sowohl regulatorische (z.B. Erlass von Weisungen und Reglementen), organisatorische (z.B. Ernennung zuständiger Personen) und technische Massnahmen. Die Leitungen der einzelnen Verwaltungseinheiten sind in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich für den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

6. Finanzstatistik

§ 75 Publikation eines finanzstatistischen Ausweises

Der Regierungsrat publiziert mit der Jahresrechnung einen finanzstatistischen Ausweis. Dieser hat mindestens einen Zeitreihenvergleich zu umfassen. Es sind die Vorgaben der eidgenössischen Finanzstatistik soweit möglich zu berücksichtigen.

§ 76 Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzstatistik

Die Kooperation mit der eidgenössischen Finanzverwaltung im Bereich der eidgenössischen Finanzstatistik ist wichtig. Die Finanzverwaltung stellt die geforderten Daten zur Verfügung. Sie kann dazu die Unterstützung anderer Ämter in Anspruch nehmen.

7. Organisation des Finanzwesens

§ 77 Regierungsrat

Die Zuständigkeiten des Regierungsrats werden festgehalten.

§ 78 Departement für Finanzen und Soziales

Dem Departement für Finanzen und Soziales (DFS) kommt eine zentrale Bedeutung beim Finanzhaushalt zu. Während dem Regierungsrat die wichtigen strategischen Aufgaben obliegen, ist das DFS für die operative Ebene zuständig. Insbesondere muss das DFS die Organisation des Rechnungswesens sicherstellen. Zudem ist die finanzielle Mittelbeschaffung und -bewirtschaftung als operative Aufgabe in der Kompetenz des DFS. Das DFS ist zuständig für die Verwaltung und die Anlage des Finanzvermögens, hier allerdings nur nach den grundsätzlichen Vorgaben des Regierungsrates. Es kann Aufgaben delegieren.

§ 79 Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung ist für die operative Umsetzung des Rechnungswesens zuständig. Dazu benötigt sie das Recht, für die ganze kantonale Verwaltung Weisungen im Zusammenhang mit dem Finanz- und Rechnungswesen erlassen zu können, soweit nicht der Regierungsrat oder das DFS zuständig ist. Ferner ist sie für die Organisation zur Erstellung des Budgets und Finanzplans, der Jahresrechnung, des Geschäftsberichtes und des Controllings zuständig. Daneben übt sie die administrative Führung der Beteiligungen und die Koordination des IKS aus.

§ 80 Verwaltungseinheiten

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

5. Finanzkontrolle (§ 81 – § 100)

5.1. Ausgangslage

5.1.1. Allgemeines

Mit der vorliegenden Totalrevision kann das geltende FHG vom 15. Juni 2011 auch an die Bedürfnisse und die Praxis im Bereich der Finanzaufsicht angepasst werden. Gleichzeitig sollen die Unabhängigkeit und damit auch die institutionelle Stellung der Finanzkontrolle gestärkt und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen auf kantonaler Ebene geklärt und wo nötig verbessert werden.

Eine unabhängige und professionell agierende Finanzaufsicht stellt eine wesentliche Säule eines demokratischen Staates dar. Das heutige System einer einheitlichen Finanzkontrolle, die mit ihren Tätigkeiten und ihrer Fachkompetenz sowohl den Regierungsrat mit der Verwaltung als auch die Geschäftsprüfungskommission mit dem Grossen Rat unterstützt, hat sich bewährt und wird nicht in Frage gestellt. Nicht nur die Aufgaben der kantonalen Finanzkontrolle sind indessen in den letzten Jahren anspruchsvoller geworden, sondern es haben sich in der Vergangenheit wichtige Entwicklungen in der Finanzaufsicht ereignet, die in das neue Finanzhaushaltsgesetz aufzunehmen sind.

5.1.2. Entwicklungen der Finanzaufsicht in der Schweiz 2000 – 2020

Die Finanzkontrolle als ein Organ der Finanzaufsicht sieht daher seit längerer Zeit eine Aktualisierung des mittlerweile zehnjährigen Gesetzes als sinnvoll und dringend notwendig an. Bei der letzten Gesetzesrevision des FHG vor 10 Jahren sind die gesetzlichen Regelungen betreffend die Finanzkontrolle (§ 40 bis § 43 FHG) wortwörtlich und ohne Anpassungen aus dem bisherigen Gesetz übernommen worden. Es ist in jenem Zeitpunkt verpasst worden, das Gesetz an die veränderten Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse des Kantons Thurgau anzupassen:

a) Zeitperiode 2000 – 2006 Standardisierung der Finanzaufsicht

Um die Jahrtausendwende hat es in diversen Kantonen Diskussionen über die gesetzlichen Regelungen der Finanzaufsicht gegeben. In dieser Phase ist auch das Mustergesetz der Finanzkontrolle entstanden, das die zu definierenden Themenbereiche aufzeigt und Musterinhalte vorschlägt, die von einem breiten Konsens getragen werden. In der Folge hat eine grosse Mehrheit der Kantone ihre gesetzlichen Regelungen im Bereich der Finanzaufsicht nach dem Mustergesetz angepasst.

Sie fordert dabei eine Stärkung der Unabhängigkeit und damit der institutionellen Stellung der Finanzkontrolle sowie Klärungen im Bereich der Aufgabenerfüllung. Mit der angestrebten Gesetzesrevision sind daher insbesondere die Stellung und Organisation der Finanzkontrolle, die Grundsätze der Finanzaufsicht, die Aufgaben, die Berichterstattung und Beanstandungen sowie die Verfahren abschliessend zu klären und zu definieren. Das heutige Gesetz vermag zudem auch systematisch nicht mehr zu befriedigen. Die Regelungen auf Verordnungsstufe sind unbedingt in das Gesetz zu integrieren und einheitlich an einem Ort zu regeln. Es ist deshalb angezeigt, das Gesetz formal total zu revidieren. Das neue Gesetz wird damit auch verständlicher und klarer werden.

b) Zeitperiode 2007 – 2020 Neuregelung der Abschlussprüfung in der Schweiz

Im Jahre 2007 ist die eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde ins Leben gerufen worden (www.rab-asr.ch). Auslöser waren diverse Finanz- und Revisionskandale, die eine Mehrheit der Politik zu dieser Neuregelung überzeugen konnte. Die externe Revision ist von der Selbstregulierung unter eine Oberaufsicht gestellt worden. Mindestanforderungen an die berufliche Tätigkeit sind definiert worden

und es braucht eine Zulassung, um als Revisor tätig sein zu können. Im Zuge dieser Neuausrichtung sind auch die schweizerischen Prüfungsstandards an die internationalen Standards angepasst worden.

5.1.3. Vorgehen der Totalrevision im Bereich der Finanzaufsicht

Ausgehend vom Mustergesetz der Finanzkontrolle, werden die relevanten Regelungen für den Kanton Thurgau abgeleitet (Version Mustergesetz gemäss Beschluss der Generalversammlung der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein vom 27. Juni 2001). Dieses Mustergesetz aus dem Jahre 2001 ist weiterhin in den wesentlichen Teilen aktuell. Es besitzt eine grosse Akzeptanz in der Schweiz. Eine überwiegende Mehrheit der Kantone hat ihre Rechtsgrundlagen für die Finanzaufsicht in den letzten Jahren angepasst und Lösungen eingeführt, die sehr nahe beim Mustergesetz für die Finanzkontrolle liegen. Daraus kann abgeleitet werden, dass sich die wichtigsten Aspekte schweizweit durchgesetzt und die Anforderungen an solche gesetzlichen Regelungen etabliert haben. Der Kanton Thurgau ist einer der letzten Kantone, der noch nicht nachgezogen hat.

Das Mustergesetz postuliert, dass die Finanzkontrolle in einem eigenen Finanzkontrollgesetz geregelt wird. Diese Forderung wendet sich gegen die bis in jüngerer Zeit weit verbreitete Lösung, wonach die Bestimmungen über die Finanzkontrolle im Finanzhaushaltsgesetz enthalten sind. Als Alternative zu einem separaten Finanzkontrollgesetz bietet sich an, die Bestimmungen über die Finanzkontrolle in ein Kapitel „Finanzaufsicht“ innerhalb des FHG aufzunehmen. Ein separates Finanzkontrollgesetz würde zwar einerseits die Rolle der Finanzkontrolle als von der Regierung und der Verwaltung unabhängiges, externes Prüforgan noch stärker zum Ausdruck bringen. Andererseits ist für die Unabhängigkeit nicht dieser formelle Aspekt massgebend, sondern von Bedeutung ist der materielle Gesetzesinhalt.

5.2. Grundzüge der Neuregelung

5.2.1. Zusammenfassung der Grundzüge der Neuregelung

Der Umfang des im Rahmen der Abklärungen identifizierten Reformbedarfs würde sowohl inhaltlich wie formal den Rahmen einer Teilrevision sprengen. Neben den inhaltlichen Anpassungen sind auch strukturelle Anpassungen vorzunehmen. Aus diesem Grund scheint eine Totalrevision des Gesetzes auch für den Teilbereich der Finanzkontrolle angezeigt: Das neue FHG bringt im Bereich der Finanzaufsicht insbesondere in fünf Bereichen relevante Neuerungen: Es stärkt die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle, klärt ihren Aufsichtsbereich abschliessend, präzisiert ihre Aufgaben, optimiert die Zusammenarbeit mit den anderen Stellen sowie bereinigt und verbessert die Gesetzessystematik.

Die neue Vorlage bringt insbesondere in fünf Bereichen relevante Neuerungen, die in der Folge detailliert erläutert werden:

1. Sie stärkt die Unabhängigkeit. Die institutionelle Stellung der Finanzkontrolle wird dagegen nur leicht angepasst (Ziff. 5.2.2). Die Unabhängigkeit ist für die Tätigkeit der Finanzkontrolle und ihre Glaubwürdigkeit von grösster Bedeutung.
2. Sie klärt und definiert abschliessend den Aufsichtsbereich (Ziff. 5.2.3). Damit keine Aufsichtslücken bestehen, ist der Aufsichtsbereich klar definiert worden.
3. Sie präzisiert und definiert abschliessend den Aufgabenbereich (Ziff. 5.2.4).
4. Sie regelt die Zusammenarbeit und die Verfahren mit anderen Stellen (Ziff. 5.2.5)
5. Sie bereinigt und verbessert die Gesetzssystematik (Ziff. 5.2.6).

Die Neuregelungen lehnen sich an das Mustergesetz für die Finanzkontrollen an.

5.2.2. Stärkung der Unabhängigkeit – Institutionelle Stellung der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle ist bis anhin administrativ dem Departement für Finanzen und Soziales unterstellt (§ 48 FHG). Daraus abgeleitet, wird der Leiter oder die Leiterin der Finanzkontrolle vom Chef oder von der Chefin des Departements für Finanzen und Soziales ernannt. Zudem beschränkt sich bis anhin die Unabhängigkeit in einer engen Auslegung nur auf das Verfassen des Berichtes (§ 49 FHG).

Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle wird neu im Gesetz umfassend geregelt: Die Finanzkontrolle ist unabhängig und selbstständig. Sie ist in ihrer Prüftätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Zudem sieht die Vorlage vor, dass die Finanzkontrolle weiterhin bei dem Departement für Finanzen und Soziales angesiedelt ist. Neu ist die Finanzkontrolle aber dem Departement nicht mehr administrativ unterstellt, sondern sie ist ihm zugeordnet. Das Anstellungsverhältnis des Leiters oder der Leiterin der Finanzkontrolle wird neu vom Regierungsrat begründet und beendet.

Neu verfasst die Finanzkontrolle einen Tätigkeitsbericht, der auch veröffentlicht wird. Die Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts erhöht die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle in der Öffentlichkeit.

5.2.3. Aufsichtsbereich – Definition und Klärung

Bis anhin ist der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle nicht klar definiert gewesen. Die heutige Umschreibung des Aufsichtsbereichs in § 49 FHG ist zu präzisieren, und die Begriffe sind dem Zeitgeist anzupassen.

Grundsätzlich sollen der Aufsicht der Finanzkontrolle neu alle Organisationen unterstehen, die auch der Aufsicht durch den Regierungsrat und der Oberaufsicht durch den Grossen Rat unterstehen. Es ist auf eine Gleichschaltung der Aufsichtsbereiche des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Finanzkontrolle hinzuarbeiten. Der Auf-

sichtsbereich der Finanzkontrolle ist vorbehältlich sondergesetzlicher Regelungen umfassend. Es soll keine „blinden Flecken“ staatlichen Handelns geben. Damit fallen – neben den Organisationen der zentralen und dezentralen Verwaltung, den kantonalen Anstalten, den Organisationen, die Staatsbeiträge erhalten oder öffentliche Aufgaben übernehmen – neu ausdrücklich auch Beteiligungen in den Aufsichtsbereich. Im Bereich der kantonalen Verwaltung bezieht sich der Aufsichtsbereich nach anerkannter Praxis auf den ganzen Bereich des Haushaltsvollzugs.

Es ist nicht die Meinung, dass die Finanzkontrolle in ihrem Aufsichtsbereich alle Prüfungen selbst durchführt. Bereits heute prüfen in Teilen des vorgesehenen Aufsichtsbereichs andere Prüfer. Dies soll so bestehen bleiben. Damit werden Doppelspurigkeiten vermieden. In solchen Fällen wird die Finanzkontrolle nur dann aktiv, sofern im Bereich der Finanzaufsicht Prüflücken bestünden oder ein spezieller Sachverhalt im Bereich der Finanzaufsicht abzuklären ist.

5.2.4. Aufgabenbereich – Präzisierung und Definierung

Das Aufgabengebiet der Finanzkontrolle ist heute in § 48 FHG geregelt. Dort heisst es, dass die Überprüfung des gesamten Rechnungswesens des Kantons Sache der Finanzkontrolle ist. Diese Beschreibung der Kernaufgaben ist aus heutiger Sicht nicht befriedigend. Sie sind aus fachlicher Sicht wenig zielführend, schwer verständlich und entsprechen nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Finanzaufsicht. Insbesondere legen sie den Schwerpunkt zu stark auf das Rechnungswesen, während wesentliche weitere Elemente der Finanzaufsicht nicht erwähnt werden.

Mit der Gesetzesrevision sind die Aufgabenbereiche der Finanzkontrolle klarer zu umschreiben. Die Aufgaben der Finanzkontrolle lassen sich in die Aufgabe der Abschlussprüfung einerseits und der Finanzaufsicht andererseits unterscheiden. Die klarere Unterscheidung zwischen den beiden Aufgaben soll sich auch in der Struktur des Gesetzes spiegeln.

Im Bereich der Abschlussprüfung ist die Finanzkontrolle in der Funktion als externe Revisionsstelle tätig. Sie prüft die Rechnung des Kantons und der ihr zugrundeliegenden Rechnungen der Ämter und Betriebe nach allgemein anerkannten Grundsätzen der Abschlussprüfung und stellt dafür einen Vermerk (Revisionsbericht) aus. Sie kann weiter wie bisher auch Prüfungen der Rechnungen anderer Organisationen übernehmen, falls dafür ein öffentliches Interesse oder ein Bezug zum Kanton besteht.

Nebst der Abschlussprüfung nimmt die Finanzkontrolle die Aufgabe der Finanzaufsicht über ihren Aufsichtsbereich wahr, und zwar in der Funktion der internen Revision. Die Finanzkontrolle geht diese Aufgabe ebenfalls gestützt auf die allgemein anerkannten berufsständischen Grundsätze der internen Revision risikoorientiert an.

5.2.5. Andere Stellen – Zusammenarbeit und Verfahren

Die Prüfungen koordiniert die Finanzkontrolle mit den geprüften und für die Aufsicht zuständigen Stellen. Sie ist in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung frei und unabhängig. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Finanzkontrolle nur Empfehlungen abgibt und kein Weisungsrecht hat. Die geprüfte oder vorgesetzte Stelle ist unabhängig der Feststellung oder Empfehlung in ihrer Entscheidung frei, ob und allenfalls mit welchen Massnahmen sie den von der Finanzkontrolle aufgezeigten Risiken begegnet. Die zuständigen Stellen tragen weiterhin die Verantwortung für ihr Handeln.

Ergänzend zu dem von der Finanzkontrolle erstellten Prüfungsplan können auch künftig der Grosse Rat, die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK), der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei, die obersten Verwaltungs- und Justizorgane sowie die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten die Finanzkontrolle mit besonderen Prüfungsaufträgen beauftragen. Die Finanzkontrolle kann, wie heute, solche Prüfungen ablehnen, wenn diese die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben gefährden.

Die Berichterstattung an die betroffenen Stellen, ihre Aufsichtsgremien sowie an Regierung und Parlament über die Erkenntnisse und Resultate, die sich aus der Tätigkeit der Finanzkontrolle ergeben, stellt eines der zentralen Elemente ihrer Tätigkeit dar. Erst diese Information erlaubt es den geprüften Institutionen, aus den Feststellungen der Finanzkontrolle die notwendigen Schlüsse und gegebenenfalls Massnahmen abzuleiten. Im neuen Gesetzesentwurf sind deshalb die Bestimmungen zur Berichterstattung klarer geregelt.

5.2.6. Klärung und Verbesserung der Gesetzessystematik

Bis anhin enthalten sowohl das FHG (§ 48 bis § 51) als auch die FHV (§ 38 bis § 41) Bestimmungen über die Finanzkontrolle. Diese beschränken sich auf Teilaspekte und ergeben kein einheitliches Gesamtbild. Neu sollen alle Bestimmungen über die Finanzkontrolle in einem formellen Gesetz zusammengefasst werden. Inhaltlich lehnen sich die Bestimmungen an das Mustergesetz der Finanzkontrollen an. Die neuen Regelungen sind abschliessend zu verstehen: Die Finanzkontrolle ist nur dem Gesetz und der Verfassung verpflichtet. Im Gleichschritt ist der Handlungsbereich der Finanzkontrolle abschliessend in einem Gesetz zu regeln. Es gilt: Was nicht im Gesetz geregelt ist, ist nicht Sache der Finanzkontrolle.

Die umfassenden inhaltlichen Änderungen des Gesetzes lassen eine Modifikation der Systematik als angezeigt erscheinen. Dies hat die Verschiebung diverser Kapitel oder Artikel zur Folge.

Die vorliegenden Bestimmungen orientieren sich am Mustergesetz der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein. Die nachfolgende Tabelle gibt eine synoptische Übersicht über die Systematik des FHG und der FHV sowie den Entwurf des totalrevidierten FHG.

Aktuelle Regelungen in FHG und FHV	E-revFHG
6. Finanzkontrolle [FHG]	8.1. Stellung und Organisation der Finanzkontrolle
§ 48 Aufgabe	§ 81 Stellung
§ 49 Umfang	§ 82 Aufsichtsbereich
§ 50 Grosser Rat	§ 83 Personal
§ 51 Anstände	§ 84 Zusammenarbeit mit Dritten
	§ 85 Budget und Haushaltsführung
6. Finanzkontrolle [FHV]	§ 86 Verrechnung der Leistungen
§ 38 Zusammenarbeit	§ 87 Revisionsstelle
§ 39 Beizug von Sachverständigen	§ 88 Geschäftsverkehr
§ 40 Revisionsberichte	8.2. Grundsätze
§ 41 Beanstandungen	§ 89 Inhalt der Finanzaufsicht
	§ 90 Prüfungsgrundsätze
	8.3. Aufgaben
	§ 91 Allgemeine Aufgaben
	§ 92 Besondere Aufträge und Beratung
	8.4. Berichterstattung und Beanstandungen
	§ 93 Berichterstattung
	§ 94 Jahresbericht
	§ 95 Beanstandungen
	§ 96 Tätigkeitsbericht
	8.5. Verfahren
	§ 97 Strafbare Handlungen
	§ 98 Dokumentation und Datenzugriff
	§ 99 Mitwirkungspflicht
	§ 100 Anzeigepflicht

5.2.7. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation und Personal

Durch die Vorlage sind für die Finanzkontrolle keine personellen, finanziellen oder organisatorischen Auswirkungen zu erwarten.