

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 10. Mai 2022

301

EINGANG GR			
18. Mai 2022			
GRG Nr.	20	GE 16	327

Botschaft zum Gesetz über den Finanzhaushalt

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über den Finanzhaushalt (FHG; RB 611.1).

1. Ausgangslage

Das geltende Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates 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 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 zehn Jahren (Inkrafttreten des FHG auf den 1. Januar 2012) 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 und die Verschuldung dementsprechend kontinuierlich reduziert werden. Der achtjährige Durchschnitt des Selbstfinanzierungsgrades liegt mit 229 % auf einem sehr hohen Niveau. Die finanzielle Situation des Kantons Thurgau kann damit 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 ein Mustergesetz, das die Fachempfehlungen stringent auf Gesetzesebene umsetzt. Mit der Totalrevision des FHG wird grösstmehrheitlich das Muster-

gesetz übernommen und mit den bewährten betriebswirtschaftlichen Regelungen des geltenden Gesetzes ergänzt.

2. Vernehmlassungsverfahren

Vom 6. April 2021 bis zum 7. Juli 2021 wurde zum totalrevidierten FHG ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt gingen 43 Stellungnahmen ein. Die Totalrevision wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich begrüsst. Die Übernahme des Mustergesetzes zu HRM2 wird als sinnvoll anerkannt.

3. Wichtige Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf

Der vorliegende Gesetzesentwurf wurde gegenüber dem Vernehmlassungsverfahren aufgrund der Ergebnisse angepasst. Die nachfolgende Übersicht zeigt die wesentlichen Anpassungen:

- **Stärkung der Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)**
Die Bildung von Rücklagen für FLAG-Ämter wurde gesetzlich verankert.
- **Präzisierung des Nettovermögens**
Die Berechnung des Nettovermögens, das beim Haushaltsgleichgewicht verwendet wird, wurde präzisiert.
- **Verwendung des Ertragsüberschusses**
Die Kompetenz für die Verwendung des Ertragsüberschusses ist neu im Gesetz geregelt.
- **Finanzkennzahlen**
Die Bezeichnung der Finanzkennzahlen orientiert sich nun am Mustergesetz.
- **Spezialfinanzierungen**
Die Zweckbindung von Hauptsteuern wurde dahingehend präzisiert, dass andere gesetzliche Regelungen vorgehen. Die Spezialfinanzierungen Nummernauktion, LSVA und Unterhalt Staatsdomänen sind neu explizit im Finanzhaushaltsgesetz verankert.
- **Vorfinanzierungen**
Die Vorfinanzierungen sind neu gesetzlich verankert.
- **Beteiligungen und Konsolidierung**
Die Führung von Beteiligungen wurde präzisiert. Neu wird ein Auskunftsrecht der vom Kanton beherrschten Unternehmen und eine Abberufungsmöglichkeit von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans eingeführt.

- Organisation des Finanzwesens
Die Aufgaben und Zuständigkeiten der im Finanzwesen beteiligten Organe wurden präzisiert und ergänzt.
- Finanzkontrolle
Der Geschäftsverkehr wurde präzisiert.
- Übergangs- und Schlussbestimmungen
Die Übergangs- und Schlussbestimmungen wurden ergänzt.

4. Revisionspunkte

4.1. Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung (KV; RB 101) ist von der Totalrevision des FHG nicht betroffen. An den Finanzkompetenzen der Kantonsregierung, die im Vergleich zu den Gemeinden bescheiden sind, wird ebenfalls nichts geändert.

In der KV ist noch der Begriff des Voranschlags anstelle des Budgets verankert. Diese Präzisierung rechtfertigt eine gleichzeitige Änderung der KV nicht. Im Rahmen einer zukünftigen Änderung der KV ist der Begriff Voranschlag durch den heute üblichen Begriff des Budgets zu ersetzen. Das FHG verwendet bereits ausschliesslich den neuen Begriff.

4.2. 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 grösstmehrheitlichen Übernahme des Mustergesetzes in das FHG des Kantons Thurgau werden verschiedene finanztechnische und buchhalterische Sachverhalte auf Gesetzesebene verankert. Damit kann die heute teilweise bestehende Rechtsunsicherheit bezüglich Umsetzung von HRM2 deutlich entschärft werden. Dadurch wird es künftig auch inhaltlich weniger Differenzen zwischen der Finanzverwaltung und Finanzkontrolle geben. Die Departemente und Ämter erhalten so ein griffiges Instrument, das ihnen die finanzielle Abwicklung und Darstellung von finanziellen Sachverhalten vereinfacht.

Die heute gültigen Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht und zur Ausgabenstabilisierung haben wesentlich dazu beigetragen, dass der Kanton über ein hohes Nettovermögen verfügt. Bei der Ausarbeitung des heute gültigen Gesetzes war nicht vorauszu-sehen, dass der Kanton grössere Mittelzuflüsse wie Agio Partizipationsscheine TKB oder Gewinnausschüttungen SNB in das Eigenkapital erhalten wird. Die Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht und zur Ausgabenstabilisierung verhindern im Gesetz je-

doch einen gezielten und gewünschten Abbau von Nettovermögen. Dies gilt es mit dieser Revision zu korrigieren.

Das Mustergesetz vom HRM2, das sich nur der Rechnungslegung widmet, sieht keine Bestimmungen zur Finanzkontrolle vor. Das Kapitel zur Finanzkontrolle ist deshalb dem Mustergesetz für die Finanzkontrolle (Version gemäss Beschluss der Fachvereinigung vom 22. Juni 2001) entnommen. Das gültige FHG enthält nur wenige Bestimmungen zur Finanzkontrolle. Mit der Übernahme des Mustergesetzes werden die notwendigen Konkretisierungen vorgenommen.

Insgesamt bringt die Gesetzesrevision wesentliche Verbesserungen im Finanzrecht, insbesondere sind dies:

- einheitliche Anwendung von HRM2
- höhere Transparenz der Staatsrechnung als Folge der Erweiterung der Informationen im Anhang zur Jahresrechnung
- gezielter Abbau des Nettovermögens möglich
- Aufnahme des Aufgabenplans in den Finanzplan
- Aufnahme der Vorfinanzierungen
- Konkretisierung der Führung von Beteiligungen
- Konkretisierung der Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle

Mit der Totalrevision soll der Gesetzestitel auf „Finanzhaushaltsgesetz“ verkürzt werden und damit sprachlich einfacher anwendbar sein.

4.3. Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzhaushalt

Die Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzhaushalt (FHV; RB 611.11) 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 der Inkraftsetzung des FHG auch die Verordnung in Kraft setzen. Die Struktur der Verordnung wird sich am Gesetz orientieren.

4.4. 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.

4.5. Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden

Die Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden (RRV Rechnungswesen Gemeinden; RB 131.21) hat sich bereits bei der Einführung stark am Mustergesetz von HRM2 orientiert. Diesbezüglich besteht kein Handlungsbedarf. Wie beim Kanton Thurgau ist ein gezielter Vermögensabbau des Nettovermögens aufgrund des Haushaltsgleichgewichtes nicht möglich. Hier soll eine analoge Regelung wie für den Staatshaushalt des Kantons Thurgau geschaffen werden.

Die Revision der RRV Rechnungswesen 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 Gemeinden geplant. Ergänzend kann diese Revision auch für weitere Anliegen der Politischen Gemeinden genutzt werden.

4.6. Finanzaufsicht - Finanzkontrolle

4.6.1. Ausgangslage

4.6.1.1. Allgemeines

Mit der vorliegenden Totalrevision kann das FHG an die aktuellen Bedürfnisse und den neuesten Stand der 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 Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) 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 FHG aufzunehmen sind.

4.6.1.2. Entwicklungen der Finanzaufsicht in der Schweiz 2000 bis 2020

Die Finanzkontrolle sieht daher seit längerer Zeit eine Aktualisierung des mittlerweile 10-jährigen FHG 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. Nun soll das FHG an die veränderten Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse des Kantons Thurgau angepasst werden:

– 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 ein 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 in Anlehnung an das Mustergesetz angepasst.

Die Finanzaufsicht 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 und die Verfahren abschliessend zu klären und zu definieren. Das heutige Gesetz vermag zudem auch systematisch nicht mehr zu befriedigen. Der 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. Die Regelungen sind abschliessend.

– 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. Es braucht eine Zulassung, um als Revisor im Bereich des Privatrechts tätig sein zu können. Im Zuge dieser Neuausrichtung sind auch die schweizerischen Prüfungsstandards an die internationalen Standards angepasst worden.

4.6.1.3. Vorgehen bei 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. Das Mustergesetz 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 sich 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 Finanzhaushaltsgesetzes aufzunehmen. Ein separates Finanzkontrollgesetz würde zwar die Rolle der Finanzkontrolle als von der Regierung und der Verwaltung unabhängiges, externes Prüforgan noch stärker zum Ausdruck bringen. Auf der anderen Seite ist für die Unabhängigkeit nicht dieser formelle Aspekt massgebend, sondern von Bedeutung ist der materielle Gesetzesinhalt.

4.6.2. Grundzüge der Neuregelung der Finanzaufsicht

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 Finanzaufsicht angezeigt.

Die neue Vorlage bringt in vier Bereichen relevante Neuerungen, die in der Folge erläutert werden:

1. Sie klärt und definiert abschliessend den Aufsichtsbereich. Damit keine Aufsichtslücken bestehen, ist der Aufsichtsbereich klar definiert worden.
2. Sie präzisiert und definiert abschliessend den Aufgabenbereich.
3. Sie regelt die Zusammenarbeit und die Verfahren mit anderen Stellen. Der Geschäftsverkehr ist transparent definiert worden und schafft Klarheit. Die Zusammenarbeit wird durch die Neuregelung weitgehend optimiert.
4. Sie bereinigt und verbessert die Gesetzessystematik. Neu sind alle Regelungen der Finanzkontrolle in einem formellen Gesetz zusammengefasst.

5. Auswirkungen der Revision

5.1. Finanzielle Auswirkungen

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.

5.2. Personelle Auswirkungen

Die Gesetzrevision bringt umfangreichere Anforderungen an die Rechnungsführung mit sich. Dies führt zu einem administrativen Mehraufwand für die Erstellung des Budgets

und des Geschäftsberichtes sowie die Rechnungslegung, mit Abstimmung zur Finanzkontrolle.

Dabei muss zwischen dem Umstellungsaufwand und dem anschliessenden jährlichen Aufwand unterschieden werden. Für die Umstellung der Jahresrechnung und der Rechnungslegung sind zusätzliche Ressourcen notwendig. Der anschliessende jährliche Aufwand für das Budget, den Geschäftsbericht und die Rechnungslegung ist nicht zu vernachlässigen und kann mit den vorhandenen Ressourcen ebenfalls nicht gewährleistet werden. Es ist mit einem erhöhten Personalaufwand von rund 100 Stellenprozenten auszugehen. Diese zusätzlichen Stellenprozente fallen in der Finanzverwaltung an, wobei damit auch die Ämter bezüglich Rechnungslegung aktiver unterstützt und damit nicht zusätzlich belastet werden.

Durch die Vorlage sind für die Finanzkontrolle keine personellen Auswirkungen zu erwarten.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Allgemeine Bestimmungen

6.1.1. Ziele und Geltungsbereich

§ 1 Zweck

Zweck eines Finanzhaushaltgesetzes muss es sein, dem Grossen Rat, dem Regierungsrat, der Rechtspflege, d.h. den richterlichen Behörden, und der kantonalen Verwaltung zu ermöglichen, dem gesetzlichen und verfassungsmässigen Auftrag der Ordnung der öffentlichen Finanzen in gewünschter Weise nachzukommen und die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente bereitzustellen. Die finanzpolitischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätze sind in § 9 FHG ausführlich dargelegt.

Das vorliegende Gesetz gilt für den Grossen Rat, den Regierungsrat, die Rechtspflege und die kantonale Verwaltung. Für die Gemeinden gilt weiterhin die bestehende Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden.

§ 2 Geltungsbereich

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

Im Weiteren werden Anstalten, die vorbehältlich abweichender Vorschriften unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen sollen, integriert. Es handelt sich hier um Institutionen, die auf kantonalem öffentlichem 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 mindestens im Anhang zur Bilanz aufzuführen. Staatliche Kommissionen sind dann zu konsoli-

dieren, wenn sie vom Regierungsrat eingesetzt wurden und in der Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung abgebildet sind.

6.1.2. 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 (PHILIPP STÄHELIN / RAINER GONZENBACH / MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., Frauenfeld 2007, § 39 N 9 S. 105). 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 wieder verkaufen. 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 und keine Anlage dar. 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 gilt eine Ausgabe als gebunden und ist damit nicht referendumspflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten 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 in der Regel bei der Genehmigung des Budgets; der Beschluss kann aber auch im Rahmen einer separaten Botschaft erfolgen.

§ 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 Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung

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

6.2. Gesamtsteuerung des Haushalts

6.2.1. 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 – aus finanzieller Sicht – stabilitätspolitische Verantwortung. Der Finanzhaushalt ist deshalb mittelfristig im Gleichgewicht zu halten, denn es muss möglich sein, in konjunkturell schwierigen Zeiten die Staatsausgaben teilweise mit fremden Mitteln zu decken. Der Grundsatz des mittelfristigen Gleichgewichts entspricht § 89 Abs. 1 KV.

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. Das Ausgabenwachstum ist mittels der Ausgabenstabilisierung in § 34 begrenzt.

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 Dienstleistungen die zumutbaren Kosten der Aufgabenerfüllung selbst tragen sollen. Die Gebühren dürfen höchstens kostendeckend sein. 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. Vorbehältlich bleibt die Festlegung der Zweckbindung in anderen Gesetzen. Diese gesetzliche Zweckbindung ist bereits heute bei verschiedenen Spezialfinanzierungen wie dem Arbeitsmarktfonds (§ 20 des Gesetzes über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und zur Standortförderung [RB 837.1]), dem Energiefonds (§ 6a Abs. 2 des Gesetzes über die Energienutzung [ENG; RB 731.1]) oder dem Natur und Heimatschutz-

fonds (§ 21 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat [TG NHG; RB 450.1]) der Fall.

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.

6.2.2. Finanz- und Aufgabenplan

§ 10 Zweck

Der Finanz- und Aufgabenplan ist das Instrument für die mittelfristige Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen, wobei der Aufgabenplan neu aufgenommen wird.

§ 11 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 lang. Der Aufgabenplan ist Teil des Finanzplans und zeigt die detaillierten Vorhaben einzelner Aufgabengebiete (z.B. Hoch- und Tiefbau), die keine wiederkehrenden Verwaltungstätigkeiten abbilden.

Der Finanz- und Aufgabenplan 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 auch äussern kann. Der Finanz- und Aufgabenplan ist jährlich neu zu erstellen.

§ 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 Finanz- und Aufgabenplan beinhaltet in einem allgemeinen einleitenden Teil die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten. Dazu gehören etwa Angaben zu volkswirtschaftlichen Entwicklungen, zur Bevölkerungsentwicklung und zur Teuerung. Neben den wichtigen Finanzkennzahlen sind auch relevante Veränderungen bei den Beteiligungen aufzuführen.

6.2.3. Budget

§ 14 Zweck

Das Budget dient der kurzfristigen Steuerung, dies im Gegensatz zum mittelfristig ausgerichteten Finanz- und Aufgabenplan.

§ 15 Zuständigkeiten und Verfahren

Das Budget wird vom Regierungsrat erstellt und vom Grossen Rat genehmigt. Es gilt das Prinzip der Jährlichkeit. Anders als der Finanz- und Aufgabenplan 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 dem Grossen Rat so rasch wie möglich ein überarbeitetes Budget vorzulegen.

§ 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.

Für die Umsetzung von komplexen, ämter- oder departementsübergreifenden Vorhaben (z.B. Digitalisierung) kann von der institutionellen Gliederung abgewichen werden. Diese Positionen sind im Budget separat auszuweisen, jedoch im Ergebnis der Erfolgs-, Investitions- und der Finanzierungsrechnung zu berücksichtigen.

§ 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 des Globalbudgets geführte Positionen einen detaillierten Planaufwand und -ertrag sowie detaillierte Planausgaben und -einnahmen. Bei diesen Positionen kann der Grosse Rat über jeden einzelnen Posten entscheiden. Die Verwendung und der Zwischenstand der noch laufenden Verpflichtungskredite werden dem Grossen Rat anhand des letzten Jahresabschlusses unterbreitet.

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. Um das wirtschaftliche Handeln der Ämter zu fördern, erhalten sie die gesetzliche Möglichkeit, bei einer positiven Saldoabweichung des Globalbudgets mit dem Jahresabschluss Rücklagen zu bilden. Der Regierungsrat regelt dazu die Einzelheiten, insbesondere auch den Ausgleich von negativen Saldoabweichungen des Globalbudgets mit den vorhandenen Rücklagen. Damit beim Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget keine Fehlanreize geschaffen werden, sind folgerichtig Einlagen und Entnahmen von Rücklagen der Globalbudgetbereiche nicht zu budgetieren.

6.2.4. Jahresrechnung

§ 20 Zuständigkeit

Der Regierungsrat ist für die jährliche Erstellung der Jahresrechnung zuständig. Diese bildet das Kernstück der Rechnungslegung. Er unterbreitet die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht bis am 30. April dem Grossen Rat. Die Jahresrechnung ist in der Folge durch den Grossen Rat jährlich zu genehmigen.

Die bisherige Praxis der Verwendung eines Ertragsüberschusses durch den Grossen Rat wird neu explizit im Gesetz festgehalten.

§ 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, nach Zuweisung eines Ertragsüberschusses, 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. Andere Kantone verwenden anstelle der Gesamtrechnung den Begriff der Finanzierungsrechnung. Der dazugehörige Selbstfinanzierungsgrad zeigt, welchen Anteil der Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden kann. Deshalb soll der Begriff der Finanzierungsrechnung den Begriff der Gesamtrechnung ablösen. Die Finanzierungsrechnung zeigt das effektive Ergebnis der Staatsrechnung und dient als Basis für das Haushaltsgleichgewicht und den bereits heute verwendeten Selbstfinanzierungsgrad.

§ 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 und zu den Grundsätzen sowie wesentliche stille Reserven auf Beteiligungen, die der Kanton massgeblich beeinflusst, 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 gemäss HRM2 erfolgswirksam aufzulösen.

§ 30 Beteiligungsspiegel

Im Beteiligungsspiegel sind sowohl die kapitalmässigen Beteiligungen als auch die Organisationen aufgeführt, die der Kanton aus dem Blickwinkel von HRM2 massgeblich beeinflusst. Massgeblich beeinflusst oder beherrscht der Kanton die betroffene Institution dann, wenn er aufgrund des Beteiligungs- oder des Finanzierungsanteils einseitig Massnahmen oder Änderungen durchsetzen kann.

Der Beteiligungsspiegel nach HRM2 zeigt damit einen Gesamtüberblick über alle massgeblich mit dem Kanton verflochtenen Einheiten, unabhängig von deren Rechts- oder Organisationsform sowie Eigenständigkeit.

§ 31 Gewährleistungsspiegel

Im Gewährleistungsspiegel sind Tatbestände aufgeführt, aus denen sich in Zukunft eine finanzielle Belastung des Kantons 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- und des Verwaltungsvermögens.

6.2.5. Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbremse und Beurteilung der Finanzlage

§ 33 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 bisher 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- oder nur die Finanzierungsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein soll. Diese Vorgabe hat sich in den letzten Jahren bewährt. Die finanzielle Situation des Kantons Thurgau hat sich dadurch deutlich verbessert.

Hingegen lässt die Vorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts keinen gewünschten und gezielten Abbau des Nettovermögens zu. Deshalb wird das Ziel der mittelfristig ausgeglichenen Rechnung neu als „soll“ formuliert. 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. Der neue Abs. 4 gibt die

Möglichkeit dazu. Damit würde der Kanton Thurgau immer noch über ein Nettovermögen von rund Fr. 700 pro Einwohner verfügen. Zur Vermeidung der Finanzierung von strukturellen Defiziten sind Abweichung vom Haushaltsgleichgewicht im Budget und Finanzplan zu begründen.

Das berechnete Nettovermögen weicht im Kanton Thurgau von HRM2 ab. Abs. 5 zeigt neu die Berechnung des Nettovermögens auf Gesetzesstufe. Der Kanton rechnet das nicht abzuschreibende Verwaltungsvermögen zum Nettovermögen hinzu. Hauptsächlich betrifft dies Darlehen im Verwaltungsvermögen und vom Kanton massgeblich beeinflusste Beteiligungen. Das Nettovermögen in der Jahresrechnung 2021 berechnete sich wie folgt:

Bilanzposition	Kontogruppe	Betrag Mo. Fr.
+ Finanzvermögen	10	921
+ Grundstücke VV (Land)	1400	57
+ Waldungen	1405	5
+ Anlagen im Bau	1407	54
+ Immaterielle Anlagen	142	2
+ Darlehen	144	210
+ Beteiligungen, Grundkapitalien	145	580
- Fremdkapital	20	-1'243
Nettovermögen 2021		587

§ 34 Ausgabenstabilisierung

Die Ausgabenstabilisierung wird aus dem gültigen FHG übernommen. Es wurden inhaltliche und sprachliche Präzisierungen vorgenommen.

§ 35 Finanzkennzahlen

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 wie auch die Bilanz betreffen.

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

6.3. Kreditrecht

6.3.1. Allgemeines

§ 36 Begriff

Der Begriff des Kredits ist zentral für das ganze Kreditrecht. Es gibt verschiedene Arten von Krediten, namentlich den Verpflichtungskredit, den Zusatzkredit, den Budgetkredit oder 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.

§ 37 Verfügung über Kredit

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 haben sich bewährt und sollen deshalb so übernommen. Die Bestimmung in der Verordnung soll jedoch dem heutigen Finanzvolumen angepasst werden und neu die Kompetenz für die Zahlungsfreigabe beinhalten.

6.3.2. Verpflichtungs- und Zusatzkredit

§ 38 Verpflichtungskredit

Die Verpflichtungskredite können die Form des Objektkredits oder des Rahmenkredits haben. Globalbudgets beinhalten in der Regel keine Verpflichtungskredite.

Objektkredite betreffen Einzelvorhaben, die wegen ihrer Grösse und mehrjährigen Dauer eine besondere Beschlussfassung bedingen. Solche Vorhaben sind in der Regel 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, im Einzelfall kann er aber auch nur für das Budgetjahr beschlossen werden. Er muss in sich geschlossen und zeitlich begrenzt sein.

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 sind die Programmvereinbarungen. Sie werden vom gültigen Gesetz übernommen, wobei neu eine Einschränkung auf den

Bund erfolgt. Die Gebundenheit der Ausgaben wird ebenfalls vom gültigen Gesetz übernommen.

§ 39 Preisstandsklausel

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

§ 40 Projektierung

Neu wird die Beantragung eines Verpflichtungskredites für die Projektierung 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 es auf die effektiven Nettokosten an. Ins Budget sind 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 dem Grossen Rat zur Kenntnis zu bringen. Drei Ereignisse können den Verfall eines Verpflichtungskredites herbeiführen:

1. Ablauf der Zeitdauer, für die der Kredit vorgesehen wurde (sofern nicht in einem anderen 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 %, jedoch um mindestens 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 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. Sie benötigen keinen Zusatzkredit.

6.3.3. 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 Rechtsgrundlage 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 Rücklagen (siehe § 19 Abs. 4) für die Finanzierung einer Kreditüberschreitung aufgelöst werden.

Beim Begriff der Dringlichkeit der Ausgabe und 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.

Der Regierungsrat beschliesst alle Kreditüberschreitung 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.

§ 50 Kreditübertragungen

Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres. Kreditübertragungen sind bei zeitlichen Verzögerungen möglich. Nicht übertragen werden können Kredite, die jährlich wiederkehren, da dies das Prinzip der Jährlichkeit des Budgets negativ beeinflussen würde.

6.3.4. Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen

§ 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. Ausgenommen davon sind Spezialfinanzierungen, bei denen die Äufnung durch allgemeine Staatsmittel spezialgesetzlich geregelt ist.

Die Spezialfinanzierungen Nummernauktion, LSVA und Unterhalt Staatsdomänen gibt es bereits heute. Sie wurden aber nicht auf Gesetzesebene beschlossen. Diese Spezialfinanzierungen sollen deshalb summarisch im FHG aufgenommen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten dazu.

§ 52 Vorfinanzierungen

Das Instrument der Vorfinanzierungen ist in den Empfehlungen zum HRM2 vorgesehen, und in der Staatsrechnung wird es bereits heute angewendet. Mit dieser Revision wird das Instrument gesetzlich verankert.

Die Bildung der Vorfinanzierung kann budgetiert oder mit der Ergebnisverwendung vorgenommen werden. Die Auflösung der Vorfinanzierungen hat analog der Nutzungsdauer zu erfolgen, d.h. die notwendigen Abschreibungen in der Erfolgsrechnung werden durch eine Reduktion der Vorfinanzierung vorgenommen. Werden Vorhaben, für welche Vorfinanzierungen gebildet wurden, nicht realisiert, sind die gebildeten Vorfinanzierungen sofort aufzulösen. Zwecks Transparenz sind alle bestehenden Vorfinanzierungen im Anhang zum Geschäftsbericht unter dem Eigenkapitalausweis einzeln aufzuführen und zu erläutern.

6.3.5. Landkreditkonto

§ 53 Landkreditkonto

Das im geltenden Recht verankerte Landkreditkonto wird beibehalten. Die vorsorglichen Landerwerbe im Tiefbau, im Umweltbereich und bei den Deponieparzellen sollen im bestehenden Landkreditkonto zusammengeführt werden. Dazu soll das bestehende Landkreditkonto von 40 Mio. Franken auf 80 Mio. Franken erhöht werden.

Auf Basis der Staatsrechnung betrifft dies folgende Positionen:

Konto-Gruppe	Objekt	Buchwert	Bemerkungen
		Mio. Fr. per 31.12.21	
1080.1000.0	Landkreditkonto (max. 40 Mio.)	14.07	Heutiges Landkreditkonto
1080.6110.0	Grundstücke Deponien Amt für Raumentwicklung (ARE)	0.05	
1080.6310.1	Grundstücke Tiefbauamt (TBA)	31.57	Erwerb über StrWG
1080.6510.0	Grundstücke Amt für Umwelt (AfU)	0.02	
1080.6510.1	Grundstücke Deponien Amt für Umwelt (AfU)	2.96	
1080.7310.2	Vorsorglich erworbene Grundstücke allgemein	4.49	Teilweise Erwerb über StrWG
Total	Grundstücke im neuen Landkreditkonto	53.16	

(Staatsrechnung Thurgau 2021, Seiten 99 bis 101; Werte gerundet)

Für den vorsorglichen Landerwerb für in Aussicht stehende Ausbau- oder Korrektionsvorhaben wird § 18 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 721.1) im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision entsprechend angepasst. Gemäss StrWG kann der Regierungsrat unbegrenzt vorsorglich Grundstücke kaufen. Darauf wird verzichtet. Im Gegenzug wird das Landkreditkonto auf 80 Mio. Franken aufgestockt.

In seiner Immobilienstrategie hat der Regierungsrat den Grundsatz verankert, dass die Raumbedürfnisse der kantonalen Verwaltung in erster Linie über eigene Immobilien abgedeckt werden sollen. Das verlangt im Bedarfsfall eine aktive Rolle auf dem dynamischen Liegenschaftenmarkt. Der Kanton ist aber in vielen Liegenschaften mit Verwaltungseinheiten eingemietet. Kommen solche Liegenschaften auf den Markt oder werden sie dem Kanton direkt zum Kauf angeboten, sind sie mit dem Erwerb dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Während Liegenschaften, die dem Finanzvermögen zuzuordnen sind gestützt auf § 45 Abs. 1 KV ohne weiteres über das definierte Landkreditkonto in der Kompetenz des Regierungsrates abgewickelt werden können, ist für Liegenschaften im Verwaltungsvermögen die Kompetenzordnung nach § 39 Abs. 3 und § 45 Abs. 2 KV zu beachten.

Für die hier relevanten Fälle führt dies dazu, dass die Geschäfte mit dem Budget oder separater Botschaft dem Grossen Rat zu unterbreiten sind. Das bedingt die Offenlegung aller Details, was oft nicht im Interesse der Verkäuferschaft liegt. Zudem kann das Verfahren mehrere Monate dauern. Gerade in einem ausgesprochenen Verkäufermarkt, wie er derzeit zu registrieren ist, verschafft dies dem Kanton einen Nachteil als Mitbewerber.

Die vorgeschlagene Regelung beschränkt sich auf die geschilderten Marktsituationen (soweit es zur Wahrung der Interessen des Kantons erforderlich ist) und überlässt letztlich den Entscheid wieder dem Grossen Rat (Genehmigung solcher Geschäfte). Damit präsentiert sich die Bestimmung als vorsorgliche Massnahme zur Wahrung der Interessen des Kanton und berücksichtigt damit auch § 89 KV, wonach Kanton und Gemeinden ihren Haushalt sparsam, wirtschaftlich und mittelfristig ausgeglichen zu führen haben.

6.4. Rechnungslegung

6.4.1. Allgemeines

§ 54 Zweck

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

§ 55 Rechnungslegungsstandards

Als Rechnungslegungsstandard gilt HRM2. Die kantonale Gesetzgebung geht jedoch HRM2 vor. In einzelnen Punkten kann auch der Regierungsrat von HRM2 abweichen; diese Abweichungen sind im Anhang zur Jahresrechnung darzulegen.

§ 56 Grundsätze

Die wichtigsten Grundsätze zur Rechnungslegung werden im Gesetz festgehalten und definiert. Die im Mustergesetz enthaltene Vergleichbarkeit der Rechnungen des Gesamtkantons wurde nicht übernommen, da der Kanton nur eine Rechnung mit allen Organen und Anstalten führt.

6.4.2. Bilanzierung, Bewertung und Abschreibungen

§ 57 Bilanzierung

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

§ 58 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 grundsätzlich bei erstmaliger Bilanzierung das Prinzip des Anschaffungswerts. Anlagen im Finanzvermögen sind periodisch alle zehn Jahre neu zu bewerten, wobei dann der Verkehrswert massgebend ist. Da es sich bei den Anlagen primär um Immobilien handelt, ist eine zehnjährige Frist vertretbar. Dauerhafte Wertminderungen im Finanzvermögen sind sofort mit einer Buchung zu berichtigen.

§ 59 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

Beim Verwaltungsvermögen gilt das Prinzip der Bewertung zu Anschaffungswerten. Unterliegen die Anlagen des Verwaltungsvermögens durch Nutzung einem Wertverzehr, so sind sie linear nach der angenommenen Nutzungsdauer abzuschreiben. Der Regierungsrat legt die Mindestabschreibungen fest und entscheidet über zusätzliche Abschreibungen. 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.

6.4.3. Beteiligungen und Konsolidierung

§ 60 Beteiligungen

Der Kanton kann sich an rechtlich selbständigen Organisationen mittels Finanz- oder Sacheinlagen beteiligen. Der Regierungsrat erlässt Richtlinien zur Public Corporate Governance.

Für vom Kanton beherrschte Unternehmen sind Eigentümerstrategien zu erlassen. Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten genehmigt der Grosse Rat die Eigentümerstrategien, bei anderen massgeblich beherrschten Beteiligungen und Organisationen erfolgt die Genehmigung durch den Regierungsrat. Dort, wo die Eigentümerstrategie nicht vom Regierungsrat erlassen wird, überweist er sie zur Genehmigung an den Grossen Rat. Dies entspricht der geltenden Praxis.

§ 61 Einsitz im strategischen Organ

Der Regierungsrat nimmt in der Regel keinen Einsitz im strategischen Organ der Beteiligungen. Er delegiert diese Aufgabe an eine Vertreterin oder einen Vertreter, die oder der die Beteiligungen nach den Richtlinien der Public Corporate Governance leitet.

Eine Ausnahme bilden die Pädagogische Hochschule Thurgau (PHTG) und die Gebäudeversicherung Thurgau (GVTG). Für diese beiden Institutionen bestehen spezialgesetzliche Regelungen, die einen Einsitz eines Mitglieds des Regierungsrates im strategischen Organ vorsehen.

§ 62 Auskunftsrecht

Der Regierungsrat kann seiner Aufsichtsfunktion nur dann nachkommen, wenn er in speziellen Fällen ein Durchgriffsrecht auf konkrete und relevante Informationen erhält. Die Kann-Bestimmung zeigt aber, dass diese Auskünfte nicht permanent eingeholt werden.

§ 63 Abberufung von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans

Bei der Abberufung von Mitgliedern aus einem strategischen Führungsorgan eines vom Kanton wesentlich beeinflussten Unternehmens handelt es sich um einen heiklen Eingriff.

In diesem Zusammenhang gilt es zu entscheiden, ob eine Abberufung ohne besondere Gründe oder nur aus wichtigen Gründen erfolgen kann. Da die Abberufung als Mitglied eines strategischen Führungsorgans unter Umständen mit einem grossen Imageverlust für den Betroffenen verbunden sein kann, sollte anders als bei privaten Unternehmen eine Abberufung nur aus wichtigen Gründen möglich sein. Eine explizite Aufzählung von wichtigen Gründen könnte jedoch nie vollständig sein. Es muss deshalb eine allgemeine Formulierung gewählt werden. Anstelle einer exemplarischen Aufzählung wird das wichtigste Kriterium erwähnt: die Unzumutbarkeit für den Kanton aus Sicht des Wahlorgans, den Betroffenen weiterhin als Mitglied in der strategischen Führungsebene zu belassen. Als weitere wichtige Gründe im Sinne dieses Artikels sind anzusehen:

- wiederholter oder schwerwiegender Verstoss gegen gesetzliche Bestimmungen
- schwerwiegender Verstoss gegen die Interessen des Unternehmens (z.B. dauernde Konkurrenzierung) oder des Kantons
- Wegfall einer Voraussetzung für die Wahl (z.B. Unvereinbarkeitsbestimmung)
- Eintritt einer dauernden Unfähigkeit zur Ausübung des Amtes

Selbstverständlich wird der Regierungsrat alles unternehmen, um eine Abberufung zu verhindern. In der Regel wird er bei einer für den Kanton eingetretenen Unzumutbarkeit der Fortführung der Organfunktion durch das betroffene Mitglied das Gespräch mit diesem suchen und den Weg eines Rücktritts nahelegen. Insofern stellt diese gesetzliche Bestimmung eine Eskalationsbestimmung dar, die nur zum Tragen kommt, wenn zwi-

schen dem Regierungsrat und der betreffenden Person grundsätzliche Uneinigkeit in der Frage der Unzumutbarkeit einer Weiterführung der Funktion besteht.

§ 64 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.

§ 65 Konsolidierungsmethode

Die Konsolidierungsmethode richtet sich nach dem Konsolidierungskreis.

6.5. Finanzielle Führung

6.5.1. Controlling

§ 66 Begriff

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

§ 67 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.

6.5.2. Buchführung

§ 68 Begriff

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

§ 69 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.

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.

§ 70 Aufbewahrung der Belege

Der Aufbewahrung der Belege kommt für eine ordnungsgemässe Buchführung eine besondere Bedeutung zu. Die Belegaufbewahrung hat digital zu erfolgen. Ohne Belege sind die finanziellen Vorgänge nicht nachprüfbar. Die Organe und Anstalten bewahren die Belege zusammen mit der Buchhaltung mindestens 10 Jahren auf. Die Übergangsfrist für die Umstellung auf die digitale Belegaufbewahrung ist in den Übergangsbestimmungen geregelt.

Vorbehalten bleiben weitergehende oder anderslautende Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung, insbesondere im Gesetz über Aktenführung und Archivierung (ArchivG; RB 432.10) bzw. in den durch das Archivgesetz stipulierten Registraturplänen.

§ 71 Anlagenbuchhaltung

In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögenswerte (Anlagegüter) erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden. Der Regierungsrat bestimmt die Anlagegüter, für die eine Anlagenbuchhaltung geführt werden muss, und regelt die Einzelheiten.

§ 72 Inventar

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

§ 73 Buchführung der Organe und unselbständigen Anstalten

Organe und unselbständige Anstalten 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 Buch-

führung der Organe und Anstalten. Dies stellt sicher, dass die Buchführung auf Verwaltungsebene gesetzmässig, einheitlich, fachgerecht und den aktuellen Bedürfnissen entsprechend ist.

6.5.3. Kostentransparenz

§ 74 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.

§ 75 Interne Verrechnungen

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

6.5.4. Internes Kontrollsystem (IKS)

§ 76 Risikominimierung

Der Regierungsrat ist für das interne Kontrollsystem zuständig. Dieser internen Kontrolle 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.

§ 77 Internes Kontrollsystem für den Finanzhaushalt

Im Einzelnen umfasst ein IKS sowohl regulatorische (z.B. Erlass von Weisungen und Reglementen), organisatorische (z.B. Ernennung zuständiger Personen) und techni-

sche Massnahmen. Die Leitungen der einzelnen Verwaltungseinheiten sind in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich für den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und hört dazu die Finanzkontrolle an. So kann ein umfassendes IKS gewährleistet werden.

6.6. Finanzstatistik

§ 78 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.

§ 79 Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzstatistik

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

6.7. Organisation des Finanzwesens

§ 80 Regierungsrat

Die Zuständigkeiten des Regierungsrats werden festgehalten.

§ 81 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.

§ 82 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 sowie des Finanz- und Aufgabenplans, der Jahresrechnung, des Geschäftsberichtes und des Controllings zuständig. Sie berät die Departemente und die Staatskanzlei in Finanzfragen. Daneben übt sie die administrative Führung der Beteiligungen und die Koordination des IKS aus.

§ 83 Departemente und Staatskanzlei

Die Departemente und die Staatskanzlei sind in ihrem Bereich für die korrekte Anwendung der Rechnungslegung, das Budget und den Finanzplan, die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht sowie den Controllingbericht verantwortlich. Sie beraten die Ämter und Betriebe in Finanzfragen und führen die Beteiligungen.

Jedes Departement und die Staatskanzlei verfügen über eine ihnen unterstellte Controllerin oder einen ihnen unterstellten Controller. Sie unterstützen die Departemente und die Staatskanzlei in ihrem Zuständigkeitsbereich. Insbesondere bei der korrekten Anwendung der Rechnungslegung, der Erstellung des Budgets und der Jahresrechnung sowie dem Controllingbericht nehmen sie eine zentrale Funktion ein. Neben der Beratung der Ämter und Betriebe in finanziellen Fragestellungen arbeiten sie eng mit der Finanzverwaltung und der Finanzkontrolle zusammen.

§ 84 Organe und Anstalten

Die Organe und Anstalten sind für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte, welche ihnen der Regierungsrat gemäss § 37 übertragen hat, sowie für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten verantwortlich. Sie 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.

6.8. Finanzkontrolle

6.8.1. Stellung und Organisation der Finanzkontrolle

§ 85 Stellung

Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Departement für Finanzen und Soziales zugeordnet. Sie ist ausschliesslich Verfassung und Gesetz verpflichtet.

§ 86 Aufsichtsbereich

Der Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle ist im geltenden Recht nicht geregelt. Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist, vorbehältlich spezieller gesetzlicher Regelungen, umfassend. Mit dieser weiten Definition des Aufsichtsbereichs wird sichergestellt, dass alle, die öffentliche Finanzmittel einnehmen, verwalten oder ausgeben, ihrer Aufsicht unterstellt sind. Mit diesem Vorgehen wird ausgeschlossen, dass prüfungsfreie Räume entstehen. Damit wird eine konsolidierte Betrachtungsweise erst möglich gemacht.

Es wird aber auch auf Gesetzesstufe klar geregelt, welche Bereiche der Aufsicht der Finanzkontrolle nicht unterstehen. Im Gesetz werden abschliessend vier Ausnahmen definiert:

1. Die Thurgauer Kantonalbank wird durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) beaufsichtigt und kontrolliert.
2. Die Pensionskasse Thurgau wird bereits durch die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht überwacht, die wiederum durch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) kontrolliert wird.
3. Das Sozialversicherungszentrum des Kantons Thurgau übt Aufgaben des Bundes aus und wird auch vom Bund kontrolliert.
4. Die Veranlagung im Bereich der Steuern (materielle Prüfung) unterliegen einem gesetzlich verankerten Rekursverfahren.

Bei Organisationen, die bereits heute eine andere externe Revisionsstelle als Organ haben, nimmt die Finanzkontrolle auch in Zukunft keine regelmässigen Abschlussprüfungen vor. Ein allfällig jährlicher Leistungsaustausch zwischen diesen Organisationen und dem Kanton Thurgau kann aber weiterhin geprüft werden.

Um keine Unklarheiten aufkommen zu lassen, soll an dieser Stelle explizit darauf hingewiesen werden, dass die Finanzaufsicht über die Gemeinden mit den gesetzlichen Bestimmungen dieses Gesetzes ausgeschlossen ist. Jedoch ist weiterhin die Abrechnung des Finanzausgleichs Prüfgegenstand der Finanzkontrolle.

§ 87 Personal

Die Prüfungsverantwortlichen sollen keinem Einfluss der zu prüfenden Stellen ausgesetzt sein und dürfen von diesen nicht abhängig sein. Deshalb sollen die Kompetenzen im Personalbereich bei der Leiterin oder beim Leiter der Finanzkontrolle liegen. Das Personalrecht des Kantons wird sinngemäss Anwendung finden.

Der Regierungsrat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle.

§ 88 Zusammenarbeit mit Dritten

Bei komplexen Problemstellungen, die besonderes Wissen benötigen, oder wenn der ordentliche Personalbestand nicht ausreicht, können Sachverständige beigezogen werden. Häufig ist es ökonomischer, für eine besondere Aufgabe eine auswärtige Spezialistin oder einen Spezialisten zu verpflichten, als intern einen immer grösseren Expertenstab aufzubauen.

§ 89 Budget und Haushaltsführung

Bisher hatte das Budget der Finanzkontrolle das übliche verwaltungsinterne Bereinigungsverfahren zu durchlaufen. Es bestand die Möglichkeit, durch Budgetkürzungen die Tätigkeit des Finanzaufsichtsorgans zu beeinflussen. Deshalb soll die Finanzkontrolle das Recht haben, ihr Budget im Rahmen des regierungsrätlichen Budgetentwurfs unverändert dem Grossen Rat zuzuleiten.

§ 90 Verrechnung der Leistungen

Innerhalb der Verwaltung werden keine Leistungen verrechnet. Damit wird dokumentiert, dass die Finanzaufsicht und die Prüfung der Staatsrechnung wichtige Bestandteile der Finanz- und Dienstaufsicht sind.

§ 91 Revisionsstelle

Die Rechnung der Finanzkontrolle soll periodisch von einer externen Revisionsstelle überprüft werden. Eine Überprüfung der Qualität und Leistungsbeurteilung ist darin eingeschlossen. Die periodische Überprüfung ist auch ökonomisch sinnvoll.

§ 92 Geschäftsverkehr

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den ihrer Aufsicht unterstehenden Stellen.

6.8.2. Grundsätze

§ 93 Inhalt der Finanzaufsicht

Die anzustrebenden Prüfungsziele der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung sowie die Abschlussprüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung sind grundsätzlich gleichrangig. Eine umfassende Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung würde allerdings die Möglichkeiten einer Finanzkontrolle sprengen. Bei den Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsrechnungen kann deshalb bloss die Zweckmässigkeit der angewendeten Methoden geprüft werden. Es bleibt der Finanzkontrolle allerdings unbenommen, einzelne Themen als Schwerpunkte hervorzuheben.

Zum besseren Verständnis werden die wichtigsten Kriterien der Finanzkontrolle erläutert:

Ordnungsmässigkeit: Darunter versteht man die vollständige und wahre sowie klare, systematisch angelegte, aufgearbeitete Buchführung. Zum Begriff der Ordnungsmässigkeit gehören sowohl die rechnungsmässige Richtigkeit der Rechnungsführung als auch die Prüfung, ob ein internes Kontrollsystem (IKS) der geprüften Stelle existiert.

Rechtmässigkeit: Entsprechend dem Legalitätsprinzip bedarf jede staatliche Einnahme oder Leistung (Ausgabe) einer Rechtsgrundlage. Die Finanzkontrolle prüft, ob diese Voraussetzung erfüllt ist und das Recht auch richtig angewendet wird. Weiter wird geprüft, ob für jede Ausgabe ein Budgetkredit und die Berechtigung, über ihn zu verfügen, vorhanden sind.

Wirtschaftlichkeit: Die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit, das heisst die Prüfung der Frage, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, ob Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung haben, ist Aufgabe der beaufsichtigten Stellen. Die Finanzkontrolle hat die Zweckmässigkeit der dabei angewendeten Methoden zu überprüfen.

Sparsamkeit: Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu überprüfen.

Wirksamkeit der Haushaltsführung: Die Wirkungsprüfung bezieht sich auf die Wirkungsrechnung und die darauf abgestützte Wirkungskontrolle der Ämter und Betriebe. Während es die Aufgabe der Ämter und Betriebe ist, die Wirkungsprüfung und -kontrolle zu führen, ist die Finanzkontrolle gehalten, eine unabhängige Prüfung der Methode und ihrer Resultate vorzunehmen. Mit der Wirkungsprüfung soll unter anderem festgestellt werden, ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung erzielen, keine unerwünschten Nebenwirkungen auftreten, die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden bekannt sind und erfüllt werden und ob ein günstiges Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen erreicht wird.

Abschlussprüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung: Es ist sicherzustellen, dass die Grundlagen der Entscheidungsträger korrekt und richtig sind.

§ 94 Prüfungsgrundsätze

Es wird festgehalten, dass die Finanzkontrolle bei ihrer Prüfung allgemein anerkannte Grundsätze anwenden soll.

Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle zu gewährleisten, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sie nicht mit Vollzugsaufgaben betraut wird oder betraut werden kann.

6.8.3. Aufgaben

§ 95 Allgemeine Aufgaben

Der gesamte Haushalt soll nach in § 93 aufgeführten Kriterien geprüft werden. Die Abschlussprüfung der Staatsrechnung und der separaten Rechnungen der einzelnen Ämter und Betriebe ist ebenso Aufgabe der Finanzkontrolle wie die Finanzaufsichtsprüfungen. Unter Prüfung von Projekten und Prozessen fallen zum Beispiel Informatikprüfungen und die Prüfung von Bauprojekten unter finanzaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten. Die Existenz des IKS wird bei solchen Prüfungen auch berücksichtigt.

Soweit ein öffentliches Interesse besteht, kann die Finanzkontrolle Revisionsmandate bei Organisationen übernehmen und damit zusätzlich zur Finanzaufsichtstätigkeit auch die Abschlussprüfung durchführen.

Bei der Erarbeitung von Vorschriften über die Haushaltsführung und den Zahlungsdienst sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens soll die Finanzkontrolle beigezogen werden.

§ 96 Besondere Aufträge und Beratungen

Der Grosse Rat, die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates, der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei, das Obergericht, das Verwal-

tungsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können der Finanzkontrolle besondere Prüfaufträge erteilen oder sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen. Um zu verhindern, dass die Abwicklung des ordentlichen Prüfprogrammes gefährdet wird, kann die Finanzkontrolle solche Aufträge allerdings auch ablehnen.

6.8.4. Berichterstattung und Beanstandungen

§ 97 Berichterstattung

Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist für die Behebung von Mängeln wichtig. Deshalb wird nach jeder mit einer Schlussbesprechung abgeschlossenen Prüfung die geprüfte Stelle über die Ergebnisse der Prüfung schriftlich informiert. Die Finanzkontrolle gibt Empfehlungen ab. Damit die Aufsicht sichergestellt ist, werden auch das zuständige Departement, die Staatskanzlei, das zuständige oberste Gericht sowie das Departement Finanzen und Soziales mit dem Bericht bedient. Diese Stellen werden im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches auch über die Ergebnisse der Prüfungen von Organisationen ausserhalb der kantonalen Verwaltung informiert.

Sollte sich im Rahmen der Prüftätigkeit zeigen, dass sofortige Massnahmen erforderlich sind, informiert die Finanzkontrolle die vorgesetzte Stelle der geprüften Stelle.

Der Empfängerkreis der Berichte ist im Gesetz abschliessend definiert.

§ 98 Jahresbericht

Die Finanzkontrolle orientiert die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates und den Regierungsrat jährlich mit dem Jahresbericht über die wesentlichen Ergebnisse ihrer Prüftätigkeit. Die Orientierung erfolgt, sobald die Stellungnahmen im Sinne von § 99 Abs. 2 vorliegen oder die Frist zu ihrer Einreichung unbenutzt abgelaufen ist.

§ 99 Beanstandungen

Werden nur unwesentliche Mängel festgestellt, genügt es, wenn die geprüfte Stelle der Finanzkontrolle fristgerecht direkt mittels eines schriftlichen Berichts oder in der Stellungnahme zur Empfehlung im Bericht der Finanzkontrolle die Behebung der Mängel mitteilt. Die Frist von 10 Arbeitstagen ist angemessen.

§ 100 Tätigkeitsbericht

Die Finanzkontrolle erstattet der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates und dem Regierungsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit. Dieser Bericht wird veröffentlicht.

6.8.5. Verfahren

§ 101 Strafbare Handlungen

Es ist sinnvoll, dass die Finanzkontrolle die Anzeige nicht selbst vornimmt, sondern nur das zuständige Departement, die Staatskanzlei, das zuständige oberste Gericht oder das strategische Organ der betroffenen selbständigen öffentlich-rechtlichen Organs informiert, wenn sie Hinweise auf eine strafbare Handlung feststellt. Diese Stellen können dann Anzeige erstatten und weitere Massnahmen treffen, die Schaden abwenden können.

§ 102 Dokumentation und Datenzugriff

Die für die Prüfung notwendigen Dokumente sollen auf ökonomische Weise ausgetauscht werden. Deshalb sind der Finanzkontrolle Beschlüsse und Entscheide des Grossen Rates, des Regierungsrates, der Departemente, der Staatskanzlei und der Ämter oder Betriebe, der kantonalen Gerichte sowie der selbständigen öffentlichen-rechtlichen Anstalten, die den Finanzhaushalt des Kantons betreffen, unaufgefordert mit den relevanten Beilagen zuzustellen. Dies ist die Basis einer effizienten und effektiven Prüfung.

Der Finanzkontrolle sollen auch die zur Erfüllung ihres Auftrages erforderlichen Daten, einschliesslich Personendaten, zur Verfügung gestellt werden.

Sofern dies verhältnismässig ist, erstreckt sich das Zugriffsrecht auch auf besonders schützenswerte Personendaten. Diese ihr zur Kenntnis gebrachten (besonders schützenswerten) Personendaten sind nach Abschluss des Revisionsverfahrens zu pseudonymisieren.

§ 103 Mitwirkungspflicht

Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgabe. Insbesondere legt er auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor und erteilt die erforderlichen Auskünfte.

§ 104 Anzeigepflicht

Werden durch die der Finanzkontrolle unterstellten Stellen Mängel von grundsätzlicher oder grosser finanzieller Bedeutung entdeckt, muss die Finanzkontrolle unverzüglich darüber informiert werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass wesentliche Mängel formell von der Finanzkontrolle behandelt werden können.

6.9. Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 105 Neubewertung des Vermögens

Die Neubewertung des Vermögens fand mit der Einführung von HRM2 statt. Im Zuge dieser Totalrevision wird auf eine Neubewertung verzichtet.

§ 106 Gleiche Darstellung von Budget und Jahresrechnung

Das Gesetz verlangt eine gleiche Darstellung von Budget und Jahresrechnung. Um dies gewährleisten zu können, ist deshalb zuerst das Budget nach den neuen gesetzlichen Vorgaben zu erstellen und erst im Jahr danach die Jahresrechnung. Dies bedeutet, dass die Jahresrechnung erst ein Jahr verzögert umgestellt wird. Im vorangehenden Jahr wird sie noch nach bisherigem Recht erstellt.

§ 107 Digitale Belegaufbewahrung

Für die Umstellung auf die digitale Belegaufbewahrung wird eine Frist von fünf Jahr gewährt.

§ 108 Vorfinanzierungen

Per 31. Dezember 2021 bestehen Vorfinanzierungen im Umfang von 31.1 Mio. Franken, die keinem spezifischen Vorhaben zugeordnet werden können. HRM2 erlaubt jedoch nur Vorfinanzierungen für noch nicht beschlossene Vorhaben, womit implizit ein Bezug zu einem spezifischen Vorhaben vorausgesetzt wird.

Konto	Bezeichnung	Buchwert
		Mio. Fr. per 31.12.21
2930.9000.030	Vorfinanzierung öffentlicher Verkehr	1.3
2930.9000.060	Vorfinanzierung Hochbauten	15.4
2930.9000.070	Vorfinanzierung Wasserbau	5.0
2930.9000.090	Vorfinanzierung Gesundheitswesen	9.3
Total	Vorfinanzierungen ohne Bezug zu spezifischen Vorhaben	31.1

(Staatsrechnung Thurgau 2021, Seite 123; Werte gerundet)

Bis das vorliegende FHG in Kraft tritt, ist zu prüfen, ob Vorfinanzierungen ohne Bezug zu spezifischen Vorhaben in Vorfinanzierungen mit Bezug zu spezifischen Vorhaben umgewandelt werden können. Die verbleibenden Vorfinanzierungen ohne Bezug zu einem spezifischen Vorhaben sind mit dem Inkrafttreten des revidierten FHG dem Bilanzüberschuss zuzuweisen. Damit ist sichergestellt, dass alle Mittel der Vorfinanzierungen im Eigenkapital verbleiben.

Die bestehende Vorfinanzierung zur Sanierung der Heizung im Bildungszentrum für Technik (BZT) Frauenfeld ist zweckbestimmt und kann deshalb weitergeführt werden.

7. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

- Entwurf des Regierungsrates

Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

vom ...

I.

1. Allgemeine Bestimmungen

1.1. Ziele und Geltungsbereich

§ 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz ermöglicht dem Grossen Rat, dem Regierungsrat, der Rechtspflege und der kantonalen Verwaltung

1. die verfassungsmässige und gesetzmässige Finanzordnung wirksam umzusetzen und
2. die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente zu erhalten.

² Es regelt die Gesamtsteuerung des Haushalts, das Kreditrecht, die Rechnungslegung, die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene und die Organisation des Finanzwesens sowie der Finanzkontrolle.

§ 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für folgende Organe und unselbständige Anstalten:

1. den Grossen Rat
2. den Regierungsrat
3. die richterlichen Behörden
4. die kantonale Verwaltung einschliesslich unselbständiger Anstalten (Verwaltungseinheiten)
5. die staatlichen Kommissionen

² Es gilt vorbehältlich anderslautender gesetzlicher Bestimmungen für selbständige Anstalten sowie für andere Behörden und Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts.

1.2. Begriffe

§ 3 Finanz- und Verwaltungsvermögen

¹ Das Finanzvermögen umfasst alle Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

² Das Verwaltungsvermögen umfasst alle Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

§ 4 Einnahmen, Ausgaben und Anlagen

¹ Einnahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren.

² Eine Ausgabe ist die Bindung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie bedarf einer gesetzlichen Grundlage und eines Kredits.

³ Eine Anlage ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zur Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt.

§ 5 Neue und gebundene Ausgaben

¹ Eine Ausgabe gilt als neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

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

³ Der Entscheid, ob eine Ausgabe als neu oder gebunden gilt, obliegt dem Grossen Rat. Er beschliesst darüber in der Regel bei der Genehmigung des Budgets.

§ 6 Aufwand und Ertrag

¹ Als Aufwand gilt der gesamte Wertverzehr innerhalb einer bestimmten Periode.

² Als Ertrag gilt der gesamte Wertzuwachs innerhalb einer bestimmten Periode.

§ 7 Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung

¹ Die Erfolgsrechnung weist für die Rechnungsperiode die Vermehrungen (Erträge) und Verminderungen (Aufwände) des staatlichen Vermögens aus.

² Zur Erfolgsrechnung (Aufwände) gehören:

1. Personalaufwände
2. Sach- und übrige Betriebsaufwände
3. Abschreibungen des Verwaltungsvermögens
4. Finanzaufwände
5. Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen
6. Transferaufwände
7. durchlaufende Beiträge
8. ausserordentliche Aufwände
9. Aufwände aufgrund der internen Verrechnungen

³ Zur Erfolgsrechnung (Erträge) gehören:

1. Fiskalerträge
2. Erträge aus Regalien und Konzessionen
3. Entgelte
4. verschiedene Erträge
5. Finanzerträge

6. Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen
7. Transfererträge
8. durchlaufende Beiträge
9. ausserordentliche Erträge
10. Erträge aufgrund der internen Verrechnungen

⁴ Der Bilanzüberschuss/-fehlbetrag wird durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert.

§ 8 Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung

¹ Die Investitionsrechnung enthält Ausgaben und Einnahmen mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden, sowie die damit zusammenhängenden Einnahmen.

² Zur Investitionsrechnung (Ausgaben) gehören:

1. Ausgaben für Sachanlagen
2. Investitionen auf Rechnung Dritter
3. immaterielle Anlagen
4. Darlehen
5. Beteiligungen und Grundkapitalien
6. eigene Investitionsbeiträge
7. durchlaufende Investitionsbeiträge
8. ausserordentliche Investitionsausgaben

³ Zur Investitionsrechnung (Einnahmen) gehören:

1. Übertragungen von Sachanlagen in das Finanzvermögen
2. Rückerstattungen
3. Abgänge immaterieller Sachanlagen
4. Investitionsbeiträge für eigene Rechnung
5. Rückzahlungen von Darlehen
6. Übertragungen von Beteiligungen
7. Rückzahlungen eigener Investitionsbeiträge
8. durchlaufende Investitionsbeiträge
9. ausserordentliche Investitionseinnahmen

⁴ Die Investitionsrechnung bildet die Basis für die Ermittlung des Geldflusses aus Investitionen und Desinvestitionen in der Geldflussrechnung.

2. Gesamtsteuerung des Haushalts

2.1. Grundsätze

§ 9 Grundsätze der Haushaltsführung

¹ Die Haushaltsführung richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

1. **Gesetzmässigkeit:** Jede Ausgabe erfordert eine Rechtsgrundlage. Als Rechtsgrundlagen gelten eine verfassungsmässige oder gesetzliche Bestimmung, ein Gerichtsentscheid, ein Volksentscheid oder ein Beschluss des Grossen Rates, der dem Referendum untersteht.
2. **Haushaltsgleichgewicht:** Der Finanzhaushalt ist mittelfristig ausgeglichen zu führen.
3. **Sparsamkeit:** Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
4. **Dringlichkeit:** Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
5. **Wirtschaftlichkeit:** Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
6. **Verursacherprinzip:** Für besondere Dienstleistungen sind angemessene Abgeltungen einzufordern. Die Verursacher besonderer Kosten haben sich in der Regel in zumutbarer Weise an diesen zu beteiligen. Bei der Kostenüberwälzung kann insbesondere auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen Rücksicht genommen werden.
7. **Vorteilsabgeltung:** Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende Beträge einzufordern, deren Höhe die Kosten nicht übersteigen darf.
8. **Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern:** Zur Deckung einzelner Ausgaben mittels Spezialfinanzierungen oder zur unmittelbaren Abschreibung bestimmter Ausgaben dürfen keine festen Anteile der Hauptsteuern verwendet werden, vorbehaltlich bestehender gesetzlicher Regelungen.
9. **Wirkungsorientierung:** Die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten. Die Wirkung einer Ausgabe kann anhand von Indikatoren bezogen auf die Zielerreichung und das Kosten-Leistungs-Verhältnis gemessen werden.

2.2. Finanz- und Aufgabenplan

§ 10 Zweck

¹ Der Finanz- und Aufgabenplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

§ 11 Zuständigkeiten und Verfahren

¹ Der Regierungsrat erstellt den Finanz- und Aufgabenplan jährlich für die auf das Budget folgenden drei Jahre.

² Er unterbreitet den Finanz- und Aufgabenplan dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme.

§ 12 Gliederung

¹ Im Finanz- und Aufgabenplan wird die öffentliche Staatstätigkeit in Hauptaufgaben eingeteilt, die ihrerseits in Aufgabengebiete unterteilt sind.

² Massgebend ist die funktionale Gliederung.

§ 13 Inhalt

¹ Der Finanz- und Aufgabenplan enthält:

1. die finanz- und wirtschaftspolitisch relevanten Eckdaten
2. die Hauptaufgaben des Kantons, die einzelnen Aufgabengebiete einschliesslich strategischer Ziele sowie den Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Leistungen
3. den Planaufwand und -ertrag für die Bereiche gemäss Ziff. 2
4. die Planinvestitionsausgaben und -einnahmen für die Bereiche gemäss Ziff. 2
5. die Schätzung des Finanzierungsbedarfs
6. die Finanzierungsmöglichkeiten
7. die Entwicklung der Finanzkennzahlen
8. die Veränderungen an Beteiligungen

2.3. Budget

§ 14 Zweck

¹ Das Budget dient der kurzfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen.

§ 15 Zuständigkeiten und Verfahren

¹ Der Regierungsrat erstellt jährlich den Budgetentwurf und legt ihn dem Grossen Rat bis zum 30. September vor.

² Der Grosse Rat legt das Budget bis zum 31. Dezember des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres fest.

³ Der Grosse Rat genehmigt die Summen der einzelnen Globalbudgets sowie Einzelpositionen und Verpflichtungskredite, die nicht Bestandteil von Globalbudgets sind.

⁴ Liegt am 1. Januar kein Budget vor, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die ordentliche Staatstätigkeit notwendigen Ausgaben zu tätigen.

§ 16 Gliederung

¹ Das Budget wird nach der institutionellen Gliederung strukturiert, die sich nach der vom Regierungsrat genehmigten Organisationsstruktur richtet. Der Kontenrahmen basiert auf dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2). Zusätzlich wird der finanzstatistische Ausweis nach der funktionalen Gliederung erstellt.

² In begründeten Fällen können thematisch verbundene Budgetpositionen zusammengefasst werden und von der institutionellen Gliederung abweichen.

§ 17 Grundsätze

¹ Die Budgetierung richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

1. Jährlichkeit: Das Budgetjahr entspricht dem Kalenderjahr.
2. Spezifikation: Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen sind nach Organen und unselbständigen Anstalten, nach der Artengliederung des Kontenrahmens und, soweit sinnvoll, nach Massnahmen und Verwendungszweck zu unterteilen. Für das Budget von Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget kann von diesem Grundsatz abgewichen werden.
3. Vollständigkeit: Im Budget sind alle erwarteten Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen aufzuführen.
4. Vergleichbarkeit: Die Budgets der Organe und unselbständigen Anstalten sollen über die Zeit hinweg vergleichbar sein.
5. Bruttodarstellung: Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen sind getrennt voneinander und ohne gegenseitige Verrechnung auszuweisen.

§ 18 Inhalt

¹ Das Budget enthält:

1. zu bewilligende Aufwände und erwartete Erträge in der Erfolgsrechnung
2. zu bewilligende Ausgaben und erwartete Einnahmen in der Investitionsrechnung

² Mit dem Budget werden dem Grossen Rat Informationen zur Finanzierung und zu den wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sowie die Verwendung und der Zwischenstand der noch laufenden Verpflichtungskredite unterbreitet.

³ Der Regierungsrat begründet die einzelnen Budgetpositionen oder den Globalkredit bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget, insbesondere jene mit wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr.

§ 19 Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget

¹ Bei Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und des Globalbudgets geführt werden, sind die Aufgaben in der Regel in Produktgruppen oder Produkte einzuteilen.

² Als massgebender Budgetkredit wird der Saldo der Aufwände und Erträge als Globalbudget für die Verwaltungseinheit insgesamt festgelegt.

³ Die Aufwände und Erträge sowie die Ausgaben und Einnahmen sind nach Artengliederung finanzstatistisch zu erfassen.

⁴ Verwaltungseinheiten mit einer positiven Saldoabweichung im Globalbudget können mit dem Jahresabschluss Rücklagen bilden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

⁵ Der Regierungsrat genehmigt die Leistungsaufträge unter Vorbehalt der Globalbudgetgenehmigung durch den Grossen Rat.

2.4. Jahresrechnung

§ 20 Zuständigkeit

¹ Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat jährlich bis zum 30. April die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht zur Genehmigung.

² Weist die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss aus, entscheidet der Grosse Rat, auf Antrag des Regierungsrates, über dessen Zuweisung.

§ 21 Inhalt

¹ Die Jahresrechnung enthält:

1. Bilanz
2. Erfolgsrechnung
3. Investitionsrechnung
4. Finanzierungsrechnung
5. Geldflussrechnung
6. Anhang

² Die Bilanz gliedert sich nach dem Kontenrahmen des HRM2 und der durch den Regierungsrat genehmigten Organisationsstruktur.

³ Die Erfolgs- und die Investitionsrechnung gliedern sich nach einem vom Regierungsrat zu bestimmenden Kontenrahmen, welcher der genehmigten Organisationsstruktur auf Basis des HRM2 folgt.

⁴ Die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung sind gleich darzustellen wie im Budget.

⁵ Dem Grossen Rat sind zum Vergleich die Zahlen der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung des Vorjahres aufzuzeigen.

§ 22 Bilanz

¹ Die Bilanz stellt die Aktiven den Passiven gegenüber.

² Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert.

³ Passiven werden in Fremdkapital und Eigenkapital gegliedert.

§ 23 Erfolgsrechnung

¹ Die Erfolgsrechnung weist auf der ersten Stufe das operative und auf der zweiten Stufe das ausserordentliche Ergebnis sowie den Aufwand- oder Ertragsüberschuss aus, ferner das Gesamtergebnis nach Zuweisung gemäss § 20, das den Bilanzüberschuss/-fehlbetrag verändert.

² Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen und sie nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlicher Aufwand oder ausserordentlicher Ertrag gelten auch zusätzliche Abschreibungen, die Abtragung des Bilanzfehlbetrags sowie Einlagen in und Entnahmen aus dem Eigenkapital.

§ 24 Investitionsrechnung

¹ Die Investitionsrechnung stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber.

² Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen oder sie nicht zum operativen Bereich gehören.

§ 25 Finanzierungsrechnung

¹ Die Finanzierungsrechnung beinhaltet das Ergebnis der Erfolgsrechnung und berücksichtigt die Investitionsrechnung. Sie zeigt mit dem Finanzierungsüberschuss oder dem Finanzierungsfehlbetrag das effektive Ergebnis des Staatshaushaltes.

§ 26 Geldflussrechnung

¹ Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Liquidität.

² Die Geldflussrechnung ist in drei Stufen gegliedert:

1. erste Stufe: Geldfluss aus operativer Tätigkeit
2. zweite Stufe: Geldfluss aus Investitions- und Anlagentätigkeit
3. dritte Stufe: Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit

§ 27 Anhang

¹ Der Anhang der Jahresrechnung:

1. nennt den Rechnungslegungsstandard und begründet Abweichungen
2. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung zusammen
3. enthält den Eigenkapitalnachweis
4. enthält den Rückstellungsspiegel
5. enthält den Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel
6. enthält den Spiegel und die Veränderung von wesentlichen stillen Reserven auf Beteiligungen, die der Kanton massgeblich beeinflusst
7. zeigt Einzelheiten über Kapitalanlagen in einem Anlagenspiegel auf
8. enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind

§ 28 Eigenkapitalnachweis

¹ Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.

§ 29 Rückstellungsspiegel

¹ Im Rückstellungsspiegel werden alle Rückstellungen einzeln aufgeführt.

² Die Rückstellungen werden nach Kategorien gegliedert.

³ Der Rückstellungsspiegel enthält:

1. Bezeichnung der Rückstellung
2. Datum des Beschlusses der Rückstellung
3. Rückstellungsart
4. Stand Rückstellungshöhe per Ende des Vorjahres
5. Stand Rückstellungen per Ende des laufenden Jahres
6. Kommentar zur Veränderung der Rückstellung
7. Begründung des Weiterbestandes der Rückstellung

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 30 Beteiligungsspiegel

¹ Im Beteiligungsspiegel werden sowohl die kapitalmässigen Beteiligungen als auch die Organisationen aufgeführt, die durch den Kanton massgeblich beherrscht werden.

² Der Beteiligungsspiegel enthält pro Organisation:

1. Name und Rechtsform der Organisation
2. Tätigkeiten und zu erfüllende öffentliche Aufgaben
3. Gesamtkapital der Organisation und Anteil des öffentlichen Gemeinwesens
4. Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung
5. wesentliche weitere Beteiligte
6. eigene Beteiligungen der Organisation
7. wesentliche Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Kanton und Organisation
8. Aussagen zu den spezifischen Risiken der Organisation
9. Bilanzsumme sowie Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung mit Angaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards

§ 31 Gewährleistungsspiegel

¹ Im Gewährleistungsspiegel werden Tatbestände aufgeführt, aus denen sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung des öffentlichen Gemeinwesens ergeben kann. Der Gewährleistungsspiegel umfasst:

1. Eventualverbindlichkeiten, bei denen der Kanton zugunsten Dritter eine Verpflichtung eingeht, namentlich Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Defizitgarantien
2. sonstige Sachverhalte mit Eventualcharakter, falls diese noch nicht als Rückstellungen verbucht wurden, namentlich Konventionalstrafen und Reuegelder

² Der Gewährleistungsspiegel enthält pro Verbindlichkeit:

1. Name der empfangenden Einheit oder des Vertragspartners
2. Eigentümer oder wesentliche Miteigentümer der empfangenden Einheit
3. Typologie der Rechtsbeziehung

4. Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen dem Kanton und der empfangenden Einheit
5. Angaben zu den mit der Gewährleistung gesicherten Leistungen
6. je nach Art und Umfang der Gewährleistung spezifische zusätzliche Angaben über die empfangende Einheit oder den Vertragspartner

§ 32 Anlagenspiegel

¹ Der Anlagenspiegel enthält die Summe der Anlagebuchwerte und die kumulierten Abschreibungen zu Beginn und am Ende der Periode.

² Die Bruttobuchwerte sind bezogen auf folgende Bewegungen abzustimmen:

1. Zugänge
2. Abgänge und Veräusserungen
3. Zuwächse oder Abnahmen während der Periode, die aus Neubewertungen, Wertsteigerungen oder Wertverlusten resultieren
4. Abschreibungen
5. Wechselkursdifferenzen
6. andere Bewegungen

2.5. Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbegrenzung und Beurteilung der Finanzlage

§ 33 Haushaltsgleichgewicht

¹ Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein.

² Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser jährlich um mindestens 20 % des Restbuchwertes abzutragen. Die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

³ Die Finanzierungsrechnung soll über einen Zeitrahmen von acht Jahren ausgeglichen sein.

⁴ Von der Ausgleichsregelung von Abs. 3 kann abgewichen werden, solange das Nettovermögen des Kantons Thurgau 10 % der Bilanzsumme überschreitet. Abweichungen sind im Budget, im Finanzplan und in der Jahresrechnung zu begründen.

⁵ Das anzuwendende Nettovermögen zeigt die Differenz zwischen der Summe des Fremdkapitals einerseits und der Summe des Finanzvermögens zuzüglich nicht abzuschreibendes Verwaltungsvermögen andererseits.

§ 34 Ausgabenstabilisierung

¹ Die liquiditätswirksamen Gesamtausgaben des Kantons, bestehend aus liquiditätswirksamen Aufwänden der Erfolgsrechnung sowie den liquiditätswirksamen Ausgaben der Investitionsrechnung ohne die durchlaufenden Beiträge, dürfen in der Regel nicht stärker ansteigen als das nominale Bruttoinlandprodukt.

² Aufgabenverschiebungen innerhalb des Gemeinwesens, Veränderungen in den Finanzflüssen, Darlehen sowie Privatisierungen werden in der Vergleichsrechnung neutralisiert.

³ In Bezug auf die Gesamtausgaben ist ein konstantes Investitionsvolumen anzustreben.

⁴ Innerhalb eines Zeitraumes von acht Jahren ist das Ziel der Ausgabenstabilisierung einzuhalten.

⁵ Wird das Ziel nicht erreicht, hat der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Massnahmenplan zur Ausgabenreduktion vorzulegen.

§ 35 Finanzkennzahlen

¹ Die Finanzlage wird in erster Priorität anhand folgender Finanzkennzahlen aufgezeigt:

1. Haushaltsgleichgewicht
2. Ausgabenstabilisierung
3. Nettovermögen und Eigenkapital in Franken

² Finanzkennzahlen zweiter Priorität sind:

1. Bruttoverschuldungsanteil
2. Nettoverschuldungsquotient
3. Zinsbelastungsanteil
4. Investitionsanteil
5. Kapitaldienstanteil

³ Der Regierungsrat legt für Kennzahlen der ersten Priorität eine Zielgrösse fest, soweit das Gesetz keine Zielgrösse vorsieht.

3. Kreditrecht

3.1. Allgemeines

§ 36 Begriff

¹ Ein Kredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Kredite werden aufgrund sorgfältiger Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festgelegt.

² Kredite sind:

1. vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen
2. in Form von Verpflichtungskrediten (Objekt- und Rahmenkredit), Zusatzkrediten, Budgetkrediten oder Nachtragskrediten zu beantragen
3. zweckbestimmt zu verwenden

³ Nicht beanspruchte Kredite verfallen.

§ 37 Verfügung über Kredite

¹ Der Regierungsrat verfügt über die vom Grossen Rat bewilligten Kredite.

² Er kann die Kompetenz in einem von ihm zu bestimmenden Ausmass den Departementen, der Staatskanzlei sowie den Gerichten übertragen. Die Departemente und die Staatskanzlei können die ihnen übertragenen Kompetenzen an die Verwaltungseinheiten delegieren.

³ Er regelt die Einzelheiten.

3.2. Verpflichtungs- und Zusatzkredit

§ 38 Verpflichtungskredit

¹ Verpflichtungskredite werden in der Form von Objektkrediten oder Rahmenkrediten besonders beschlossen.

² Objektkredite geben die Ermächtigung, für ein Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag über mehrere Jahre Verpflichtungen einzugehen.

³ Rahmenkredite geben die Ermächtigung, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag über ein oder mehrere Jahre Verpflichtungen einzugehen.

⁴ Verpflichtungskredite sind für neue Ausgaben über Fr. 1'000'000 sowie für jährlich wiederkehrende neue Ausgaben über Fr. 200'000 zu beschliessen.

⁵ Verpflichtungskredite sind dem Grossen Rat mit einem erläuternden Bericht oder einer ausführlichen Begründung in der Budgetbotschaft zu unterbreiten.

⁶ Für die mit dem Bund abzuschliessenden Programmvereinbarungen werden Rahmenkredite für die jeweilige Programmperiode beantragt. Diese gelten als gebundene Ausgaben.

⁷ Mit dem Jahresabschluss sind ausstehende Beträge abzugrenzen, sofern die Finanzierung nicht über eine Spezialfinanzierung erfolgt. Bei Ende der Programmvereinbarung kann der abgegrenzte Betrag auf die nächste Programmperiode übertragen werden.

⁸ Nach Abschluss der Programme ist im Geschäftsbericht Rechenschaft abzulegen.

§ 39 Preisstandsklausel

¹ Der Verpflichtungskredit kann eine Preisstandsklausel enthalten, damit für teuerungsbedingte Mehrkosten kein Zusatzkredit angefordert werden muss. Bei einem Preisrückgang vermindert sich der Kredit entsprechend.

§ 40 Projektierung

¹ Zur Abklärung der Tragweite und der finanziellen Auswirkungen umfangreicher Vorhaben kann ein Verpflichtungskredit für die Projektierung beantragt werden.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 41 Brutto- oder Nettobetrag

¹ Ein Verpflichtungskredit kann als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn der Verpflichtungskredit vorbehaltlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird.

§ 42 Budgetierung

¹ Der Mittelbedarf aus Verpflichtungskrediten für das Kalenderjahr ist in das jeweilige Budget aufzunehmen.

§ 43 Verfall und Abrechnung

¹ Im Geschäftsbericht ist über die abgeschlossenen und hinfälligen Verpflichtungskredite Rechenschaft abzulegen.

² Der Grosse Rat nimmt über hinfällige Verpflichtungskredite mit dem Geschäftsbericht Kenntnis.

§ 44 Verpflichtungskontrolle

¹ Über die Verpflichtungskredite ist laufend Kontrolle zu führen.

² Jede Verwaltungseinheit, die über Verpflichtungskredite verfügt, führt Kontrollen über die eingegangenen Verpflichtungen, die Beanspruchung der Kredite, die erfolgten Zahlungen sowie die Aufteilung von Rahmenkrediten in die Einzelvorhaben.

§ 45 Zusatzkredit

¹ Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredit.

² Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit um über 10 %, jedoch um mindestens Fr. 300'000, überschritten wird, muss der Regierungsrat vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einen Zusatzkredit beantragen. Für teuerungsbedingte Mehrkosten muss kein Zusatzkredit eingeholt werden, falls die Ausgabenbewilligung eine Preisstandsklausel enthält. Mehrkosten aufgrund von gebundenen Ausgaben benötigen keinen Zusatzkredit.

³ Über den Zusatzkredit entscheidet der Grosse Rat.

3.3. Budget- und Nachtragskredit

§ 46 Budgetkredit

¹ Mit dem Budgetkredit ermächtigt der Grosse Rat den Regierungsrat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

² Der Budgetkredit kann als Einzelkredit oder bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget als Globalkredit gesprochen werden.

³ Nicht beanspruchte Kredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres.

§ 47 Sperrvermerk

¹ Geplante Ausgaben aus Budget- oder Verpflichtungskrediten, für die bei der Beschlussfassung über das Budget der Entscheid des Volkes oder des Grossen Rates aussteht, sind mit einem Sperrvermerk ins Budget aufzunehmen. Sie bleiben gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft ist.

§ 48 Nachtragskredit

¹ Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites.

² Zeigt sich vor oder während der Beanspruchung des Budgetkredites, dass dieser nicht ausreicht, muss der Regierungsrat vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einen Nachtragskredit anfordern. Vorbehalten bleibt die Kreditüberschreitung gemäss § 49.

³ Über den Nachtragskredit entscheidet der Grosse Rat, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist.

§ 49 Kreditüberschreitung

¹ Erträgt die Vornahme eines Aufwands oder einer Ausgabe, für die im Budget kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist, ohne nachteilige Folgen für den Kanton keinen Aufschub oder handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, kann der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung beschliessen.

² Kreditüberschreitungen sind ferner zulässig für Aufwände und Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen, sowie bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget durch die Auflösung von Rücklagen.

³ Der Regierungsrat beschliesst alle Kreditüberschreitungen mit der Verabschiedung des Geschäftsberichtes zuhanden des Grossen Rats. Er orientiert den Grossen Rat mit dem Geschäftsbericht unter Darlegung der Begründungen über die beschlossenen Kreditüberschreitungen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 50 Kreditübertragungen

¹ Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen unter Vorbehalt nachfolgender Bestimmungen.

² Im Falle von zeitlichen Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionsvorhaben, Einzelmassnahmen oder Projekten kann der Regierungsrat nicht vollständig beanspruchte Budget- und Nachtragskredite, die bereits bewilligt wurden, auf das Folgejahr übertragen.

³ Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat zu den übertragenen Budget- und Nachtragskrediten anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht.

3.4. Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen

§ 51 Spezialfinanzierungen

¹ Spezialfinanzierungen liegen vor, wenn Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zweckgebunden sind. Die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

² Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden für Spezialfinanzierungen werden, vorbehaltlich anderer gesetzlicher Regelungen.

³ Aufwand und Ertrag der Spezialfinanzierungen werden in der Erfolgsrechnung verbucht. Saldi von Spezialfinanzierungen werden bilanziert.

⁴ Der Spezialfinanzierung sind in der Regel im Sinne einer Vollkostenrechnung alle direkten und kalkulatorischen Aufwände sowie Erträge zu belasten oder gutzuschreiben.

⁵ Die Spezialfinanzierungen Nummernauktion, LSVA und Unterhalt Staatsdomänen werden vom Regierungsrat geregelt.

§ 52 Vorfinanzierungen

¹ Die Bildung von Reserven für noch nicht beschlossene Vorhaben (Vorfinanzierungen) kann budgetiert oder mit dem Jahresabschluss vorgenommen werden.

² Die Auflösung der Vorfinanzierung hat analog der Nutzungsdauer ab Nutzungsbeginn zu erfolgen.

³ Die Vorfinanzierung ist aufzulösen, sobald feststeht, dass das Investitionsvorhaben nicht ausgeführt wird.

⁴ Im Eigenkapitalausweis im Anhang zum Geschäftsbericht ist Rechenschaft über jede Vorfinanzierung abzulegen.

3.5. Landkreditkonto

§ 53 Landkreditkonto

¹ Der Kanton führt ein Landkreditkonto in der Höhe von maximal 80 Millionen Franken.

² Der Regierungsrat kann über das Landkreditkonto in abschliessender Kompetenz Grundstückgeschäfte tätigen, die dem Finanzvermögen zuzuordnen sind.

³ Soweit es zur Wahrung der Interessen des Kantons angezeigt ist, kann der Regierungsrat über das Landkreditkonto Grundstücke erwerben, die dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen sind. Solche Geschäfte sind dem Grossen Rat innert einer Frist von zwei Jahren zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung verweigert, sind die Grundstücke innert angemessener Frist durch den Regierungsrat zu veräussern.

⁴ Werden die über das Landkreditkonto erworbenen Grundstücke veräußert, dem Verwaltungsvermögen zugeordnet oder vom Grossen Rat im Sinne von Abs. 3 genehmigt, ist das Landkreditkonto mit dem Einstandspreis des Grundstücks auszugleichen.

⁵ Er legt jährlich mit dem Geschäftsbericht Rechenschaft ab über die getätigten Grundstückkäufe und -verkäufe sowie Überführungen ins Verwaltungsvermögen.

4. Rechnungslegung

4.1. Allgemeines

§ 54 Zweck

¹ Die Rechnungslegung zeigt das Bild des Finanzhaushalts, das der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.

§ 55 Rechnungslegungsstandards

¹ Die Rechnungslegung richtet sich nach dem HRM2. Gesetzliche Regelungen gehen HRM2 vor.

² Der Regierungsrat kann in einzelnen Punkten von HRM2 abweichen. Jede Abweichung ist im Anhang zur Jahresrechnung zu begründen.

§ 56 Grundsätze

¹ Die Rechnungslegung richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

1. Bruttodarstellung: Aufwände und Erträge, Aktiven und Passiven sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen werden, unter Berücksichtigung von Ziff. 4, getrennt und ohne Verrechnung ausgewiesen.
2. Periodenabgrenzung: Alle Aufwände und Erträge werden, unter Berücksichtigung von Ziff. 4, in derjenigen Periode erfasst, in der sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen.
3. Fortführung: Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Staatstätigkeit auszugehen.
4. Wesentlichkeit: Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offengelegt.
5. Verständlichkeit: Die Informationen müssen klar und verständlich sein.

6. Zuverlässigkeit: Die Informationen sollen sachlich richtig sein und glaubwürdig dargestellt werden (Richtigkeit). Der wirtschaftliche Gehalt soll die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen (wirtschaftliche Betrachtungsweise). Die Informationen sollen willkürfrei und wertfrei dargestellt werden (Neutralität). Die Darstellung soll nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen (Vorsicht). Es sollen keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden (Vollständigkeit).
7. Stetigkeit: Die Grundsätze der Rechnungslegung sollen soweit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert bleiben.

4.2. Bilanzierung, Bewertung und Abschreibungen

§ 57 Bilanzierung

¹ Vermögenswerte im Finanzvermögen werden bilanziert, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen erbringen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

² Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen werden bilanziert, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

³ Verpflichtungen werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

⁴ Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind.

§ 58 Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

¹ Das Fremdkapital und das Finanzvermögen werden zum Nominalwert bewertet.

² Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bilanziert. Entsteht kein Aufwand, wird zu Verkehrswerten zum Zeitpunkt des Zugangs bilanziert. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungstichtag, wobei eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen jährlich, der übrigen Anlagen periodisch alle 10 Jahre stattfindet.

³ Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

§ 59 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

¹ Anlagen im Verwaltungsvermögen werden zu Anschaffungs- oder Herstellkosten bilanziert. Entstehen keine Kosten oder wurde kein Preis bezahlt, wird der Verkehrswert als Anschaffungskosten bilanziert.

² Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Der Regierungsrat legt die Mindestabschreibungssätze fest.

³ Zusätzliche Abschreibungen sind zulässig; diese sind an Regeln zu binden. Sie müssen als ausserordentlicher Aufwand gebucht werden. Voneinander abweichende finanzbuchhalterische und betriebswirtschaftliche Werte des Verwaltungsvermögens sind auszuweisen.

⁴ Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

4.3. Beteiligungen und Konsolidierung

§ 60 Beteiligungen

¹ Der Kanton kann sich an rechtlich selbständigen Organisationen mittels Finanz- oder Sacheinlagen beteiligen.

² Der Regierungsrat erlässt Richtlinien zur Public Corporate Governance.

³ Er erlässt Eigentümerstrategien für vom Kanton massgeblich beherrschte Beteiligungen oder Organisationen, soweit es sich nicht um öffentlich-rechtliche Anstalten handelt.

⁴ Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten hat der Grosse Rat die Eigentümerstrategien zu genehmigen. Der Regierungsrat ist zuständig für die Kenntnissgabe der definierten Eigentümerstrategien an den Grossen Rat.

§ 61 Einsitz im strategischen Organ

¹ Der Regierungsrat nimmt in der Regel keinen Einsitz im strategischen Organ. Die strategische Führung wird an Vertreter delegiert, welche die Beteiligungen nach den Richtlinien der Public Corporate Governance leiten.

§ 62 Auskunftsrecht

¹ Der Regierungsrat hat, soweit nicht der Grosse Rat zuständig ist, jederzeit das Recht, von massgeblich beherrschten Beteiligungen oder Organisationen alle massgeblichen Informationen und Unterlagen, die zur Steuerung und Überwachung notwendig sind, anzufordern. Dazu gehören insbesondere:

1. Unternehmensstrategie
2. Protokolle des Verwaltungsrates
3. Berichte der Revisionsstelle
4. Entschädigungsreglemente
5. Budget und Finanzplan
6. Risikobeurteilung
7. ausserordentliche Vorkommnisse

8. Gerichtsverfahren

§ 63 Abberufung von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans

¹ Der Regierungsrat kann Mitglieder des strategischen Führungsorgans von massgeblich beherrschten Beteiligungen oder Organisationen jederzeit unabhängig von der Amtsdauer nach vorgängiger Konsultation dessen Präsidiums sowie Information der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates aus wichtigen Gründen abberufen, soweit nicht der Grosse Rat als Wahlorgan zuständig ist. Als wichtiger Grund gilt insbesondere jeder Umstand, der den Verbleib des Betroffenen im strategischen Führungsorgan unzumutbar macht.

² Vor der Abberufung sind dem Mitglied die Gründe der Abberufung mitzuteilen und ihm mit angemessener Frist Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu geben.

§ 64 Konsolidierungskreis

¹ Zum Konsolidierungskreis gehören die Institutionen nach § 2.

² Selbständige Anstalten sowie weitere Behörden und Organisationen, die mindestens eines der folgenden Merkmale aufweisen, werden entweder konsolidiert oder im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang der Jahresrechnung aufgeführt:

1. der Kanton ist Träger dieser Organisationen
2. der Kanton ist in massgeblicher Weise an diesen Organisationen beteiligt
3. der Kanton leistet in massgeblicher Weise Betriebsbeiträge an diese Organisationen
4. der Kanton kann diese Organisationen in massgeblicher Weise beeinflussen
5. der Kanton weist Verpflichtungen gegenüber diesen Organisationen auf

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 65 Konsolidierungsmethode

¹ Die in § 64 Abs. 1 genannten Institutionen werden nach der Methode der Vollkonsolidierung in die Jahresrechnung integriert.

² Die in § 64 Abs. 2 genannten Institutionen werden entweder nach der Methode der Vollkonsolidierung oder nach dem anteiligen Eigenkapitalwert oder mit dem anteiligen Periodenerfolg (Equity-Methode) in die Jahresrechnung integriert, falls eine Konsolidierung vorgenommen wird.

5. Finanzielle Führung

5.1. Controlling

§ 66 Begriff

¹ Für die Verwaltungseinheiten sowie für übergreifende Projekte setzt der Regierungsrat ein internes Controlling ein. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist das Controlling obligatorisch.

² Das Controlling umfasst in der Regel die Zielfestlegung, die Planung der Massnahmen, die Steuerung und die Überprüfung des staatlichen Handelns.

§ 67 Bereiche

¹ Das Controlling erstreckt sich in der Regel über die folgenden Bereiche:

1. Leistungen
2. Wirkungen
3. Finanzen
4. Personal
5. Internes Kontrollsystem
6. Projekte

² Die Verwaltungseinheiten sind in ihren Aufgabenbereichen für das Controlling zuständig.

³ Die Einhaltung der Vorgaben werden periodisch durch den Regierungsrat überprüft.

5.2. Buchführung

§ 68 Begriff

¹ Die Buchhaltung erfasst chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen.

§ 69 Grundsätze

¹ Die Buchführung richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

1. Vollständigkeit: Die Finanzvorfälle und Buchungstatbestände sind lückenlos und periodengerecht zu erfassen. Von einer direkten Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnliches ist abzusehen.
2. Richtigkeit: Die Buchungen müssen den Tatsachen entsprechen und sind weisungsgemäss vorzunehmen.
3. Rechtzeitigkeit: Die Buchhaltung ist aktuell zu halten und der Geldverkehr tagesaftuell zu erfassen. Die Vorgänge sind chronologisch festzuhalten.

4. Nachprüfbarkeit: Die Vorgänge sind klar und verständlich zu erfassen. Korrekturen sind zu kennzeichnen und Buchungen durch Belege nachzuweisen.

§ 70 Aufbewahrung der Belege

¹ Die Organe und unselbständigen Anstalten bewahren die Belege zusammen mit der Buchhaltung digital während mindestens 10 Jahren auf. Vorbehalten bleiben weitergehende oder anderslautende Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung, insbesondere im Gesetz über Aktenführung und Archivierung (ArchivG)¹⁾, sowie in den durch das ArchivG stipulierten Registraturplänen.

§ 71 Anlagenbuchhaltung

¹ In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögenswerte (Anlagegüter) erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden.

² Ausgehend von den Werten der Anlagegüter, werden die Abschreibungen berechnet, die als Aufwand in die Finanzbuchhaltung einfließen.

³ Neben den Berechnungen im Sinne von Abs. 2 werden in der Anlagenbuchhaltung je Objekt auch Zusatzdaten erfasst.

⁴ Der Regierungsrat bestimmt die Anlagegüter, für die eine Anlagenbuchhaltung geführt werden muss, und regelt die Einzelheiten.

§ 72 Inventar

¹ Für Anlagegüter wird ein Wert- und Sachinventar geführt. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

² Wertinventare enthalten die aktivierten, Sachinventare die nicht aktivierten Anlagen, Vorräte und Lagerbestände.

§ 73 Buchführung der Organe und unselbständigen Anstalten

¹ Die Organe und unselbständigen Anstalten sind für die Ordnungsmässigkeit der Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich.

5.3. Kostentransparenz

§ 74 Kosten- und Leistungsrechnung

¹ Die Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung. Für sie ist die Führung einer Kostenrechnung nach Produktgruppen obligatorisch.

¹⁾ RB [432.10](#)

² Die Kostenrechnung unterstützt die Verwaltungseinheiten bei der Betriebsführung und liefert Grundlagen für die Erarbeitung und die Beurteilung von Budget und Rechnungslegung.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 75 Interne Verrechnungen

¹ Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Organen und Anstalten des Kantons. Sie sind vorzunehmen, soweit sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung oder für die wirtschaftliche Leistungserfüllung und Kostentransparenz wesentlich sind.

5.4. Internes Kontrollsystem (IKS)

§ 76 Risikominimierung

¹ Der Regierungsrat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

§ 77 Internes Kontrollsystem für den Finanzhaushalt

¹ Das IKS umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen zu wesentlichen betrieblichen Prozessen und zur Jahresrechnung. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und hört dazu die Finanzkontrolle an.

² Sämtliche Verwaltungseinheiten führen ein zweckdienliches digitales IKS.

³ Der Regierungsrat beurteilt halbjährlich die Risikosituation.

6. Finanzstatistik

§ 78 Publikation eines finanzstatistischen Ausweises

¹ Der Regierungsrat publiziert mit der Jahresrechnung einen finanzstatistischen Ausweis.

² Der finanzstatistische Ausweis umfasst einen Zeitreihenvergleich.

³ Er ist soweit möglich auf die Vorgaben der eidgenössischen Finanzstatistik abgestimmt und zwischen öffentlichen Gemeinwesen gleicher Ebene sowie zwischen öffentlichen Gemeinwesen verschiedener Ebenen vergleichbar.

§ 79 Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzverwaltung

¹ Die Finanzverwaltung sorgt für die ordnungsgemässe Zustellung der von der eidgenössischen Finanzverwaltung für die eidgenössische Finanzstatistik verlangten Daten.

7. Organisation des Finanzwesens

§ 80 Regierungsrat

¹ Der Regierungsrat ist insbesondere zuständig für:

1. den Erlass von Vorgaben über die Anlage des Finanzvermögens
2. die Beschaffung der Mittel
3. die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern diese keine Ausgabe zur Folge hat
4. die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen, vorbehältlich der Entwidmung durch Aufhebung eines Erlasses im Kompetenzbereich des Grossen Rates
5. die Beteiligungen, soweit nicht das strategische Organ zuständig ist
6. den Entwurf des Budgets, der Verpflichtungskredite, der Nachtrags- und Zusatzkredite sowie der Jahresrechnung zuhanden des Grossen Rates
7. den Entwurf des Finanz- und Aufgabenplans
8. die Bewilligung von Kreditüberschreitungen
9. die Bewilligung von Kreditübertragungen
10. das IKS

§ 81 Departement für Finanzen und Soziales

¹ Das Departement für Finanzen und Soziales ist insbesondere zuständig für:

1. die Organisation des Rechnungswesens
2. den Erlass des Reglements für Mittelbeschaffung und -bewirtschaftung
3. die Anlage sowie die Verwaltung des Finanzvermögens nach den grundsätzlichen Vorgaben des Regierungsrats
4. den Erlass von Weisungen zum Finanz- und Rechnungswesen, soweit dies nicht dem Regierungsrat zusteht
5. die Beratung der Departemente und der Staatskanzlei in Finanzfragen

§ 82 Finanzverwaltung

¹ Die Finanzverwaltung ist insbesondere zuständig für:

1. die Rechnungslegung, wobei sie Weisungen erlassen kann, soweit deren Erlass nicht dem Regierungsrat oder dem Departement für Finanzen und Soziales zusteht
2. die Organisation zur Erstellung von Budget und Finanzplan, der Jahresrechnung, des Geschäftsberichtes und der Controllingberichte

3. die Beratung der Departemente und der Staatskanzlei in Finanzfragen
4. die Organisation und Koordination des IKS für den Finanzhaushalt
5. die administrative Führung der Beteiligungen
6. die Erstellung der Finanzstatistik

§ 83 Departemente und Staatskanzlei

¹ Die Departemente und die Staatskanzlei sind insbesondere zuständig für:

1. die korrekte Anwendung der Rechnungslegung und deren Weisungen
2. die Erstellung und den Inhalt des Budgets und Finanzplans, der Jahresrechnung, des Geschäftsberichtes und des Controllingberichtes
3. die Beratung der Ämter und Betriebe in Finanzfragen
4. die Umsetzung des IKS für den Finanzhaushalt

² In den Aufgaben werden die Departemente und die Staatskanzlei durch eine Controllerin oder einen Controller unterstützt, die oder der für die Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung und der Finanzkontrolle zuständig ist.

³ Die Departemente und die Staatskanzlei üben die Aufsicht über die Beteiligungen in ihrer definierten Zuständigkeit, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist, aus.

§ 84 Organe und Anstalten

¹ Die Organe und Anstalten sind verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte, die ihnen der Regierungsrat gemäss § 37 übertragen hat, sowie für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten.

² Sie dürfen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Sie führen dazu die notwendigen Kontrollen.

8. Finanzkontrolle

8.1. Stellung und Organisation der Finanzkontrolle

§ 85 Stellung

¹ Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Sie unterstützt:

1. den Grossen Rat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege
2. den Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei, das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht

² Die Finanzkontrolle ist unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit ausschliesslich Verfassung und Gesetz verpflichtet.

³ Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Departement für Finanzen und Soziales zugeordnet.

§ 86 Aufsichtsbereich

¹ Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehältlich abweichender Regelungen in Spezialgesetzen:

1. das Rechnungswesen des Grossen Rates
2. die Verwaltung
3. das Rechnungswesen der Verwaltung der Rechtspflege
4. die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons
5. Organisationen ausserhalb der Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder Beiträge ausrichtet

² Nicht der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen:

1. die Thurgauer Kantonbank
2. die Pensionskasse Thurgau mit Ausnahme der Prüfung der Werthaltigkeit allfälliger Arbeitgeber-Beitragsreserven mit Verwendungsverzicht
3. das Sozialversicherungszentrum des Kantons Thurgau, soweit es nicht für den Kanton tätig ist
4. die Veranlagungen im Bereich der Steuern (materielle Prüfung)

³ Die Finanzkontrolle nimmt bei Organisationen, die nach Gesetz oder Statuten über eine externe oder eine interne Revisionsstelle verfügen, Rücksicht auf die Arbeit dieser Revisionsstellen und übt die Finanzaufsicht in Abstimmung mit diesen Organisationen aus. Die Finanzkontrolle ist berechtigt, die Prüfberichte der Revisionsstellen einzufordern.

§ 87 Personal

¹ Für das Personal der Finanzkontrolle gelten die personalrechtlichen Regelungen für das Staatspersonal. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen dieses Gesetzes und vom Grossen Rat erlassene Regelungen aufgrund der besonderen Stellung der Finanzkontrolle.

² Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle ist für alle personalrechtlichen Entscheide der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzkontrolle zuständig. Der Regierungsrat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle.

§ 88 Zusammenarbeit mit Dritten

¹ Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert.

² Die Finanzkontrolle kann zur Sicherstellung der Qualität mit privaten oder öffentlichen Organisationen zusammenarbeiten oder Vereinigungen beitreten.

§ 89 Budget und Haushaltsführung

¹ Die Finanzkontrolle ist für ihr Budget zuständig. Es wird in die Budgetbotschaft des Regierungsrates aufgenommen. Vom Regierungsrat im Budget vorgesehene pauschale Massnahmen im Rahmen von Sparprogrammen dürfen auch die Finanzkontrolle erfassen.

² Die Haushaltsführung der Finanzkontrolle richtet sich nach diesem Gesetz.

³ Die Finanzkontrolle verfügt über ein Globalbudget zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

⁴ Innerhalb des vom Grossen Rat genehmigten Globalbudgets verfügt die Finanzkontrolle in eigener Kompetenz.

§ 90 Verrechnung der Leistungen

¹ Die Finanzkontrolle stellt ihre Leistungen nicht in Rechnung.

² Sie stellt in der Regel Rechnung für die Prüfungen im Auftrag des Bundes und für die Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen (§ 95 Abs. 1 Ziff. 3 und Ziff. 4).

³ Sie stellt Rechnung für die Prüfung öffentlich-rechtlicher Anstalten.

§ 91 Revisionsstelle

¹ Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates kann periodisch eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung der Rechnung der Finanzkontrolle sowie der Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle beauftragen.

§ 92 Geschäftsverkehr

¹ Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit denjenigen Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen.

² Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit dem Regierungsrat. Der Regierungsrat und die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle treffen sich periodisch zu einer Aussprache.

³ Der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat wird über den Chef oder die Chefin des Departements für Finanzen und Soziales koordiniert.

⁴ Darüber hinaus tauschen sich die Departementschefinnen und Departementschefs sowie die Staatschreiberin oder der Staatschreiber je periodisch mit der Finanzkontrolle aus.

⁵ Die Finanzkontrolle verkehrt ausserdem direkt mit der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates. Die Subkommissionen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates und die Finanzkontrolle treffen sich periodisch zu einer Aussprache.

8.2. Grundsätze

§ 93 Inhalt der Finanzaufsicht

¹ Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfungen der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung sowie die Abschlussprüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung.

§ 94 Prüfungsgrundsätze

¹ Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und nach anerkannten Berufsgrundsätzen aus.

² Die Finanzkontrolle nimmt keine Vollzugsaufgaben wahr.

8.3. Aufgaben

§ 95 Allgemeine Aufgaben

¹ Die Finanzkontrolle ist zuständig für:

1. die Prüfung der Staatsrechnung und der ihr zugrundeliegenden Rechnungen
2. die Prüfung von Projekten und Prozessen unter Berücksichtigung des IKS
3. die Prüfungen im Auftrag des Bundes
4. die Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein öffentliches Interesse oder ein Bezug zum Kanton besteht
5. die Finanzaufsichtsprüfungen

² Die Finanzkontrolle wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushaltsführung und bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.

§ 96 Besondere Aufträge und Beratung

¹ Der Grosse Rat, die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates, der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei, das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen oder sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

² Die Finanzkontrolle kann Aufträge ablehnen, wenn die Abwicklung des ordentlichen Prüfprogramms oder ihre Unabhängigkeit gefährdet werden könnte.

8.4. Berichterstattung und Beanstandungen

§ 97 Berichterstattung

¹ Die Finanzkontrolle erstellt über ausgeführte Prüfungen einen Bericht. Der Bericht geht an:

1. die geprüfte Stelle
2. deren vorgesetzte Stelle
3. der Aufsichtsstelle im Rahmen ihrer Zuständigkeiten
4. an das Departement für Finanzen und Soziales

² Bei besonderen Aufträgen gemäss § 96 erfolgt die Berichterstattung ausschliesslich an die beauftragende Stelle.

³ Erfordern Feststellungen der Finanzkontrolle ein unmittelbares Handeln, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich die vorgesetzte Stelle der geprüften Stelle.

⁴ Bei der Prüfung von Organisationen ausserhalb der Verwaltung werden die Ergebnisse der Prüfung sowohl diesen als auch den für den Verkehr mit den geprüften Organisationen zuständigen Stellen der Verwaltung oder der obersten kantonalen Gerichte mitgeteilt.

§ 98 Jahresbericht

¹ Die Finanzkontrolle orientiert mit dem Jahresbericht die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates und den Regierungsrat jährlich über wesentliche Feststellungen ihrer Prüftätigkeit.

² Die Orientierung erfolgt, sobald die Stellungnahmen im Sinne von § 99 Abs. 2 vorliegen oder die Frist zu ihrer Einreichung unbenutzt abgelaufen ist.

§ 99 Beanstandungen

¹ Werden unwesentliche Mängel festgestellt, insbesondere formeller Art, informiert die geprüfte Stelle die Finanzkontrolle innert 10 Arbeitstagen schriftlich über die Behebung der Mängel.

² Werden wesentliche Mängel festgestellt, setzt die Finanzkontrolle der geprüften Stelle eine Frist von drei Monaten, um schriftlich Stellung zu nehmen und Auskunft über die eingeleiteten Massnahmen zu geben.

³ Werden durch die geprüfte Stelle bei einem wesentlichen Mangel aus Sicht der Finanzkontrolle keine ausreichenden Massnahmen eingeleitet, ordnet auf Antrag der Finanzkontrolle das zuständige Departement, die Staatskanzlei oder das zuständige oberste kantonale Gericht ausreichende Massnahmen an.

⁴ Sind die angeordneten Massnahmen aus Sicht der Finanzkontrolle nicht ausreichend oder betreffen die Beanstandungen ein Departement oder die Staatskanzlei, ordnet der Regierungsrat auf Antrag der Finanzkontrolle ausreichende Massnahmen an.

⁵ Sind die durch den Regierungsrat oder das zuständige oberste kantonale Gericht angeordneten Massnahmen aus Sicht der Finanzkontrolle nicht ausreichend oder betreffen die Beanstandungen den Regierungsrat oder ein oberstes Gericht, kann sie im Jahresbericht die Beanstandungen und die von der Finanzkontrolle beantragten Massnahmen sowie die Stellungnahme und die ergriffenen Massnahmen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates unterbreiten.

§ 100 Tätigkeitsbericht

¹ Die Finanzkontrolle erstattet der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates und dem Regierungsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.

² Der Bericht wird veröffentlicht.

8.5. Verfahren

§ 101 Strafbare Handlungen

¹ Ergeben sich Hinweise auf eine strafbare Handlung, meldet die Finanzkontrolle dies dem zuständigen Departement oder der Staatskanzlei, dem zuständigen obersten Gericht oder dem strategischen Organ der betroffenen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt. Betrifft der Hinweis eine Magistratsperson oder ein Mitglied des strategischen Organs einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, informiert die Finanzkontrolle den Regierungsrat und die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates.

§ 102 Dokumentation und Datenzugriff

¹ Der Finanzkontrolle sind Beschlüsse und Entscheide des Grossen Rates, des Regierungsrates, der Departemente, der Staatskanzlei und der Verwaltungseinheiten, der kantonalen Gerichte sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die den Finanzhaushalt des Kantons betreffen, unaufgefordert zuzustellen.

² Ihr sind zudem die zur Erfüllung ihres Auftrages erforderlichen Daten, einschliesslich Personendaten, zur Verfügung zu stellen. Sofern dies verhältnismässig ist, erstreckt sich das Zugriffsrecht auch auf besonders schützenswerte Personendaten. Sie darf die ihr zur Kenntnis gebrachten Personendaten nach dem Abschluss des Revisionsverfahrens nur pseudonymisiert während 10 Jahren aufbewahren oder speichern.

§ 103 Mitwirkungspflicht

¹ Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben. Insbesondere legt er auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor und erteilt die erforderlichen Auskünfte.

§ 104 Anzeigepflicht

¹ Mängel wesentlicher finanzieller Bedeutung sind auf dem Dienstweg unverzüglich der Finanzkontrolle zu melden.

9. Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 105 Neubewertung des Vermögens

¹ Mit dem Inkrafttreten des Finanzhaushaltsgesetzes wird keine Neubewertung des Vermögens vorgenommen.

§ 106 Gleiche Darstellung von Budget und Jahresrechnung

¹ Die zeitliche Abfolge der Umstellung von Budget und Jahresrechnung hat zu erfolgen:

1. Budget
2. Jahresrechnung

² Die erste Jahresrechnung nach Inkraftsetzung ist nach dem bisherigen Recht zu erstellen.

³ Die Überleitung zum neuen Recht erfolgt auf Basis der Bilanz.

§ 107 Digitale Belegaufbewahrung

¹ Die Umstellung auf die digitale Belegaufbewahrung hat spätestens fünf Jahre nach Inkraftsetzung des Gesetzes zu erfolgen.

§ 108 Vorfinanzierungen

¹ Bestehende Vorfinanzierungen, ohne Bezug zu einem spezifischen Vorhaben, sind dem Bilanzüberschuss zuzuweisen.

II.

(keine Änderungen bisherigen Rechts)

III.

Der Erlass RB 611.1 (Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates [FHG] vom 15. Juni 2011) wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz tritt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.