

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 14. September 2010

709

EINGANG GR			
4. OKT. 2010			
GRG Nr.	08	GE 17	287

Botschaft zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (RB 611.1).

I. Ausgangslage

1. Vorbemerkungen

Das geltende Finanzhaushaltsgesetz (FHG) geht in seiner Grundstruktur zurück auf die Einführung des neuen harmonisierten Rechnungsmodells (NRM) von 1981. Damals vereinheitlichten alle Kantone und in der Folge auch die Gemeinden die Rechnungsdarstellung weitestgehend. In der Zwischenzeit ist das Rechnungsmodell etwas in die Jahre gekommen, und es drängt sich, ausgehend von der gesamtschweizerischen Reform, eine Aktualisierung auf. Das kantonale FHG erfuhr im Verlauf der Jahre verschiedene Revisionen. Es wurde u. a. eine Sonderbestimmung zum Ertrag der Grundstückgewinnsteuer eingefügt, zudem wurden Bestimmungen zur Globalbudgetierung mit Leistungsauftrag und der Bonus- und Malusverwendung aufgenommen. Das geltende Gesetz ist sehr schlank gehalten und beschränkt sich auf die absolut notwendigen Regelungen.

2. Der Revisionsbedarf

Die Harmonisierung der Rechnungslegung der kantonalen und kommunalen Haushalte ist ein berechtigtes und dringendes Anliegen. In einem Rechtsstaat ist eine in zeitlicher und räumlicher Hinsicht harmonisierte Rechtsgrundlage für das öffentliche Rechnungswesen unerlässlich. Die Finanzhaushaltsregelungen von Kantonen und Gemeinden wiesen vor 1981 eine sehr unterschiedliche Regelungsdichte auf und beruhten auf zum Teil lückenhaften und gegenseitig nicht aufeinander abgestimmten Gesetzen. Bereits im ersten Handbuch zum damals neuen Rechnungsmodell aus dem Jahre 1978 war ein Mustergesetz, welches auf Kantone und Gemeinden angewendet werden konnte, enthalten. Diese formelle gesetzestechnische Harmonisierung vollzog der Kanton Thurgau

damals nur in geringen Teilen nach, wogegen er das Rechnungsmodell inhaltlich vollständig umsetzte.

Das inzwischen rund 30-jährige harmonisierte Rechnungsmodell wurde in den letzten Jahren im Rahmen eines schweizweiten Projektes unter dem Titel „HRM 2“ überarbeitet. Auftraggeber war die Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Das Resultat der Überarbeitung liegt in Form eines Handbuchs¹ vor. Die FDK empfiehlt den Kantonen die Einführung des revidierten Modells HRM 2 so rasch als möglich.

Das revidierte Rechnungsmodell HRM 2 bringt eine weitere Annäherung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen. So wird beispielsweise die bisherige Laufende Rechnung in Erfolgsrechnung umbenannt. Der Ergebnisausweis der Erfolgsrechnung erfolgt zweistufig, indem erstens das eigentliche operative Ergebnis präsentiert wird und in einer zweiten Stufe die ausserordentlichen Aufwendungen und Erträge aufgeführt werden, die in der Folge zum Schlussergebnis führen.

Parallel zum finanztechnischen Teil drängt sich eine weitergehende Revision der Rechtsgrundlagen zum Finanz- und Rechnungswesen auf, zumal das geltende Recht einerseits zwar Selbstverständlichkeiten enthält, andererseits aber moderne Instrumente wie Controlling, Leistungsaufträge mit Globalbudgets und Programmvereinbarungen nicht oder nur ungenügend regelt. Das bereits erwähnte Handbuch enthält auch ein neues Mustergesetz für die Kantone. Nach eingehender Prüfung kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass das geltende FHG einer Totalrevision zu unterziehen ist. In Aufbau und Gliederung des neuen Gesetzes soll die Regelungsstruktur des Mustergesetzes übernommen werden.

3. Der gesamtschweizerische formelle Koordinationsbedarf

Die Reform des HRM trifft sich zeitlich mit der Reform des Rechnungsmodells des Bundes, was die einmalige Gelegenheit mit sich bringt, diese beiden Systeme einander anzunähern. Der Bund wechselt von der „Geldflussverbuchung“ zur periodengerechten Verbuchung. Im Zentrum der Reform steht die duale Ausrichtung des Rechnungssystems des Bundes, die den Ansprüchen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung und den Bedürfnissen der betriebswirtschaftlichen Führung auf Verwaltungsebene gleichermaßen gerecht werden soll. Weitere Ziele der Reform sind ein neuer Rechnungsaufbau in Anlehnung an die Privatwirtschaft, einheitliche Normen durch Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), eine zeitgemässe Finanzberichterstattung, die Förderung der managementorientierten Verwaltungsführung sowie die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte durch eine substantielle Annäherung an die bewährte Modellstruktur.

Die Gelegenheit ist günstig, bei der Harmonisierung nun einen wesentlichen Schritt weiter zu kommen. Das Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Bundeshaushalt (Bundesgesetz; SR 611.0) sieht in Art. 48 Absatz 4 vor, dass sich der Bundesrat für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden einsetzen soll. Diesem Auftrag ist er mit dem Entwurf eines Mustergesetzes

¹Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Herausgabe: FDK, Ausgabe 2008

soweit als möglich nachgekommen. Die Harmonisierung der Rechnungsmodelle ist auch aus Sicht der Kantone und Gemeinden notwendig und sinnvoll. Der im Handbuch enthaltene Entwurf zum Mustergesetz folgt in weiten Teilen den Regelungen des Bundesgesetzes. Folgende Gründe sprechen besonders für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung:

- **Koordinierte Finanzpolitik**
Die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungen vereinfacht eine koordinierte Finanzpolitik der Kantone und der Gemeinden. Für die Koordination der Finanzpolitik ist es von entscheidendem Vorteil, wenn Grundelemente wie z. B. der Kontenrahmen einheitlich definiert sind. Für die Kantone bedeuten einheitliche Systeme, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine konsolidierte Sichtweise einnehmen zu können.
- **Finanzausgleich**
Der interkantonale und der interkommunale Finanzausgleich benötigen vergleichbare Daten aus den verschiedenen Gemeinwesen, da sonst die Berechnungsgrundlagen nicht übereinstimmen. Insbesondere werden verschiedene Gefässe der NFA auf vergleichbare Daten angewiesen sein.
- **Transparenz**
Unterschiede in der Finanzpolitik der Kantone und Gemeinden sollten für die Bürgerinnen und Bürger, für den Bund, für die Politik und für die Wissenschaft und Forschung transparent sein. Wenn die Rechnungsabschlüsse nicht der gleichen Systematik folgen, ist es nicht möglich, die Finanzpolitik in verschiedenen Kantonen und Gemeinden zu vergleichen.
- **Finanzstatistik**
Die Qualität der Daten für die Finanzstatistik kann durch eine Harmonisierung der Rechnungslegung entscheidend verbessert werden. Dies erlaubt einerseits eine präzisere und ursachengerechtere Finanzpolitik des Bundes, nützt aber auch anderen Bereichen, in denen die Daten der Finanzstatistik genutzt werden, so etwa bei der Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder der finanzwissenschaftlichen Forschung. Bei standardisierten Rechnungssystemen erfolgt zudem die Erhebung der Daten schneller und effizienter, was zu Kosteneinsparungen führen kann.

II. Die Auslegeordnung der neuen Regelung

1. Die bedarfsgerechte Anpassung für den Kanton Thurgau

Der Kanton Thurgau hat die Umsetzung des HRM 2 mit folgender Projektorganisation an die Hand genommen:

Steuerungsausschuss: Regierungsrat Bernhard Koch (Vorsitz)
 Hansulrich Keller, Chef Finanzkontrolle
 Peter Pauli, Chef Finanzverwaltung

Projektteam: Heinz Bogo, Leiter Planung und Controlling (Vorsitz)

Heinz Brandner, Controller Dep. für Erziehung und Kultur
Eveline Bürgi, Assistentin Finanzverwaltung
Regula Dahinden, Leiterin Finanzen VSG Erlen
HansjörgENZler, Revisor Finanzkontrolle
Rolf Hölzli, Leiter Finanz- und Rechnungswesen
Karl Müller, Finanzberater Amt für Volksschule
Thomas Pallmann, Bürgerpräsident Frauenfeld (sistiert)*
Peter Pauli, Chef Finanzverwaltung
Erwin Wagner, Finanzchef Gemeinde Weinfelden

*)sistiert, weil die Arbeitsgruppe zur Erkenntnis gelangt, die Bürgergemeinden seien dem Modell nicht mehr zu unterstellen.

Die Vorbereitungen sind weit fortgeschritten. Der Terminplan sieht vor, dass bereits mit dem Budget 2012 die Kontenplanumstellung vorgenommen werden kann. Die Grundstruktur des harmonisierten Modells erfährt in der Budgetdarstellung lediglich punktuelle Veränderungen. Die Grundsystematik bleibt in wesentlichen Teilen erhalten. Ein wichtiger Bestandteil der Projektarbeit ist die Ausarbeitung des vorliegenden Entwurfs eines neuen Finanzhaushaltsgesetzes.

2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Das FHG findet auf die Gemeinden keine direkte Anwendung. Gleichwohl stellt es die Basis für die ebenfalls zu revidierende regierungsrätliche Verordnung zum Gemeindefinanzwesen (RB 131.2) dar. Im Sinne der bisherigen Praxis wird die Verordnung in Zusammenarbeit mit Gemeindevertretern erarbeitet, wobei auf die Besonderheiten der Thurgauer Gemeinden Rücksicht genommen wird. Neben den systemtechnisch notwendigen Anpassungen sind keine grundlegenden Veränderungen vorgesehen. Eine Deregulierung zeichnet sich für die Bürgergemeinden ab, indem diese der Verordnung voraussichtlich nicht mehr unterstellt sein werden. Der Umstellungszeitpunkt für die Gemeinden ist noch offen. Es ist vorgesehen, dass die Umstellung innerhalb eines Zeitraumes von rund fünf Jahren erfolgen soll.

3. Finanzielle Auswirkungen

Aus der Gesetzesrevision ergeben sich grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen. Einzig infolge der Modellumstellung könnte durch die Auflösung von Stillen Reserven ein Bucherfolg entstehen, der aber über entsprechende Passivierungs- oder Aktivierungskonti wieder neutralisiert werden kann.

III. Ergebnis der Vernehmlassung

Die bei 21 Adressaten durchgeführte Vernehmlassung attestiert der Vorlage eine grundsätzlich positive Aufnahme. Die Stellungnahmen wurden anhand eines Fragebogens eingeholt. Zu sämtlichen gestellten Fragen gab es eine grundsätzlich zustimmende Mehrheit. Aufgrund der Bemerkungen und der teils geäußerten Vorbehalte wurden gegenüber der Vernehmlassungsfassung folgende Ergänzungen oder Korrekturen vor-

genommen:

- Das Kreditrecht wird strukturell und begrifflich dem Mustergesetz angepasst.
- Einige Begriffsdefinitionen werden im Sinne des Mustergesetzes übernommen.
- Das Instrument der Kreditergänzung und die damit verbundene Limite von 20 % werden fallengelassen.

Nicht übernommene (Einzel-)Forderungen:

- Ausdehnung des Finanzplanhorizontes auf vier Jahre.
- Definition von Sanktionen bei Nichteinhaltung der Ausgabenstabilisierung.

Kontrovers sind die Vernehmlassungsantworten zu den Themen Landkreditkonto und Ausgabenstabilisierung. Ein einheitlicher Trend ist bei diesen Themen jedoch nicht zu erkennen, weshalb die im Vernehmlassungsentwurf enthaltene Fassung beibehalten wird.

IV. Die wesentlichsten Gesetzesänderungen im Überblick

Die Hauptrevisionspunkte können wie folgt zusammengefasst werden:

- Betriebswirtschaftliche Grundsätze und Wirkungsorientierung
- Erweiterter Inhalt des Finanzplans
- Neuregelung des Kreditrechtes
- Regelung der Programmvereinbarungen
- Aufnahme des Landkredites
- Erweiterung der Bilanzdarstellung mit Anhang und Geldflussrechnung
- Aufnahme eines Beteiligungsspiegels
- Aufnahme einer Regel zur Ausgabenstabilisierung
- Auflistung der Finanzkennzahlen
- Wegfall der Kreditübertragungen im bisherigen Sinne
- Lineare Abschreibungsmethode als Regel
- Regelung des Controllings, der Kostenrechnungen und des IKS

Das totalrevidierte Gesetz übernimmt zwar die Systematik des Mustergesetzes, beschränkt sich aber auf die wirklich zwingenden Regelungspunkte. Die vorstehende Auflistung zeigt die wesentlichsten Neuerungen und Änderungen auf. Im Grundsatz wird an den bewährten Beratungsprozessen zu Voranschlag/Finanzplan und Geschäftsbericht nichts geändert. Die Termine werden unverändert belassen, und die Regelungen zur Finanzkontrolle erfahren ebenfalls keine Änderung. Eine minimale Kompetenzverschiebung bzw. Klarstellung wird bezüglich Kreditüberschreitungen vorgenommen. Kreditüberschreitungen bei gebundenen Ausgaben erfordern neu lediglich eine Begründung durch den Regierungsrat.

V. Terminplan

Die Projektarbeiten sind wie folgt terminiert:

- | | |
|--|-------------------|
| - Botschaft zur Gesetzesrevision an Grossen Rat | September 2010 |
| - Beratung und Verabschiedung des neuen Gesetzes | bis Frühjahr 2011 |

- Modellgrundlagen für Bilanzumstellung bis Februar 2011
- Modellgrundlagen für Budgetierung 2011 bis Februar 2011
- Ausarbeitung RRV zu Gesetz bis Frühjahr 2011
- Ausarbeitung RRV für Gemeinderechnungswesen bis Frühjahr 2011
- Bericht zur Umstellungsbilanz mit Geschäftsbericht 2012

VI. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1

In diesem Inhalts- und Zweckartikel kommt zum Ausdruck, dass das Gesetz sowohl die Regeln für die Gesamtsteuerung des Staatshaushaltes als auch für die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene enthält. Zentrale Elemente sind die Ausgabenbewilligung (durch das Parlament) und der wirtschaftliche und effiziente Mitteleinsatz unter Wahrung des Haushaltgleichgewichtes.

§ 2

Materiell ist gegenüber dem heutigen Geltungsbereich keine Änderung vorgesehen.

§ 3

Diese Definitionen sind im geltenden Recht in § 18 gleichlautend geregelt.

§ 4

Diese Begriffsdefinitionen sind im bisherigen Gesetz in den §§ 25 und 26 sinngemäss gleich geregelt. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Ausgabe und Anlage. Die Anlage führt grundsätzlich bloss zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens.

§ 5

Die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben ist zentral für wichtige Fragen des Finanzrechts wie z. B. die Zuständigkeitsordnung oder das Finanzreferendum. Der Entscheid, ob eine Ausgabe neu oder gebunden ist, ist letzten Endes immer im Einzelfall zu treffen. Gesetzlich lässt sich nur eine generelle Umschreibung festlegen, die sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung abstützt. An der bisherigen Praxis des Kantons soll grundsätzlich nichts geändert werden. Die Regelungen gelten als Grundsatz, wobei allfällige spezialgesetzliche Bestimmungen vorgehen.

§ 6

Mit Aufwand und Ertrag wird der gesamte Wertverzehr bzw. Wertzuwachs innerhalb einer bestimmten Periode definiert. Aufwand und Ertrag ist nicht identisch mit Ausgaben und Einnahmen, die nur den kassawirksamen Verkehr abdecken.

§ 7

Diese Grundsätze waren im geltenden Gesetz zum Teil in § 1 enthalten. Die Präzisierungen in den Absätzen 2 und 3 sind neu, entsprechen aber der heutigen Praxis.

§ 8

Anstelle von „Finanzplan“ wird neu der Begriff „Finanz- und Aufgabenplan“ verwendet.

§ 9

Der Inhaltskatalog des Finanz- und Aufgabenplanes wird ergänzt, insbesondere werden die strategischen Zielsetzungen, die relevanten volkswirtschaftlichen Eckdaten, die Hauptaufgaben sowie die Entwicklung der Kennzahlen neu aufgenommen.

§ 10

Der Standardprozess für die Budgeterstellung und –genehmigung bleibt im Grundsatz unverändert (§ 5 ff. geltendes Gesetz).

§ 11

Die Darstellungsvorschrift ist im geltenden Gesetz noch nicht in dieser Ausprägung enthalten. Es wird hier ein klares Bekenntnis zum HRM 2 abgelegt und die Grundlage für die statistischen Auswertungen geschaffen.

§ 12

Diese Grundsätze sprechen für sich selbst. Die Jährlichkeit wird relativiert durch die Darstellung von Verpflichtungskrediten, die sich in der Regel über mehrere Jahre erstrecken können.

§ 13

Das Budget enthält für Verwaltungseinheiten, die nicht nach dem Prinzip der Globalbudgetierung geführt werden, die zu genehmigenden Einzelpositionen. In Absatz 2 wird die Pflicht zur Erstellung einer angemessenen Berichterstattung festgelegt.

§ 14

Bei Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrages und der Globalbudgetierung geführt werden, sind vom Grossen Rat die Saldi der Globalbudgets zu genehmigen. Die Genehmigung der Leistungsaufträge fällt in die abschliessende Kompetenz des Regierungsrates, dies allerdings immer unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Grossen Rat. Die Aufgabenzuweisung entspricht der heutigen Regelung.

§ 15

Entspricht inhaltlich § 7 des geltenden Gesetzes.

§ 16

Sinngemäss entspricht diese Regelung § 12 des geltenden Gesetzes. Die Formulierung ist etwas offener als bisher. Die Zweckbindung von Anteilen an der Hauptsteuer war bereits im bisherigen Modell untersagt. Die Verzinsungsfrage wird in der Verordnung geregelt.

§ 17

Das Instrument der Programmvereinbarung war im geltenden Recht nicht geregelt. Es handelt sich um eine Form von Verpflichtungskredit mit Beteiligung Dritter. Hauptmerkmal ist die Laufzeit von üblicherweise vier Jahren. Zur korrekten Rechnungsdarstellung sind nötigenfalls transitorische Abgrenzungsbuchungen vorzunehmen. Nach Abschluss eines Programms ist im Geschäftsbericht Rechenschaft abzulegen.

§ 18

Das Instrument des Landkredites ist neu. Analog zu vielen Gemeinden erachtet auch der Kanton ein solches Instrument als nützlich und sinnvoll. Über das Landkreditkonto können vor allem vorsorgliche Grundstückkäufe getätigt werden. Diese Grundstückkäufe gelten als Anlage im Finanzvermögen und stellen deshalb keine Ausgabe dar. Eine Ausgabe entsteht erst bei einer allfälligen späteren Zweckwidmung. Zu diesem Zeitpunkt kommen auch alle finanzrechtlichen Kompetenzen zum Tragen. Die Begrenzung auf maximal 25 Millionen Franken gilt als Gefässlimite. Das heisst, dass durch Verkäufe und allfällige Übertragungen ins Verwaltungsvermögen (Zweckwidmungen) wieder Raum für neue Zukäufe geschaffen werden kann.

§ 19

Diese Bestimmung entspricht materiell § 16 des geltenden Gesetzes.

§ 20

In Anlehnung an die privatwirtschaftlichen Rechnungslegungsnormen wird neu auch eine Geldflussrechnung zu erstellen sein. Im Anhang zur Bilanz sind die massgeblichen Beteiligungen des Kantons darzustellen. In analoger Weise sind die Institutionen aufzuführen, für die der Kanton als Träger fungiert. Zudem ist der Eigenkapitalnachweis und der Rückstellungsspiegel aufzulisten. Im Grundsatz geht es darum, alle Informationen, die für eine finanzielle Beurteilung des Staatshaushaltes von Belang sind, aufzuführen.

§ 21

Mit dieser Bestimmung soll der Wahrung des Haushaltsgleichgewichts vermehrte Bedeutung beigemessen werden. Die Pflicht zur Abschreibung des Bilanzfehlbetrages ist heute in § 29 enthalten. In Absatz 3 wird die Pflicht eines Ausgleichs in einem Zeitraum von acht Jahren präzisiert.

§ 22

Diese Bestimmung ist neu und entspricht in Absatz 1 wörtlich dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Volksinitiative zur Ausgabenstabilisierung. Die konsolidierten Aus-

gaben werden alljährlich in Voranschlag und Geschäftsbericht zur Darstellung gebracht. Die relevante volkswirtschaftliche Kenngrösse wird eine auf den Kanton Thurgau oder zumindest auf die Region adaptierte BIP-Kennzahl sein. Die Absätze 2 und 3 sind ergänzende Bestimmungen im Sinne der anlässlich der Kommissionsberatung zur Volksinitiative geführten Diskussionen.

§ 23

Diese Finanzkennzahlen waren im bisherigen Gesetz nicht vorgeschrieben. Sie stellen die normierten, geläufigen Kennzahlen der öffentlichen Haushalte dar.

§ 24

Der Begriff des Kredits ist zentral für das ganze Kreditrecht. Es werden die Begriffe des Musterhaushaltgesetzes übernommen.

§ 25

Der Stellenwert des Verpflichtungskredites wird erhöht. Er gilt als Oberbegriff für Objektkredite und Rahmenkredite, die insbesondere bei Programmvereinbarungen zum Tragen kommen. Hauptmerkmal eines Verpflichtungskredites ist die mehrjährige Laufzeit.

§ 26

Die Einholung eines Nettokredites soll dann möglich sein, wenn die verbindliche Zusage eines Mitfinanzierers vorliegt.

§ 27

Es versteht sich, dass der Mittelbedarf aus Verpflichtungskrediten in das jährliche Budget aufzunehmen ist. Die Kreditbewilligung ist jedoch bei der Genehmigung des Verpflichtungskredites (Totalbetrag) bereits erfolgt.

§ 28

Diese Rechenschaftsablage entspricht dem üblichen Standard.

§ 29

Zur Wahrung der Übersicht ist eine Kontrolle unabdingbar.

§ 30

Im Rahmen der neuen Begriffe wird für die Aufstockung eines Verpflichtungskredites der Begriff Zusatzkredit verwendet. Zusatzkredite sind zwingend ab einer Überschreitung von 10 %, mindestens aber Fr. 300'000.--.

§ 31

Hier handelt es sich um die folgerichtige Umschreibung der in das Budget aufzunehmen- den Beträge. Die Absätze 2 und 3 entsprechen der bisherigen Praxis. Das Instrument der formellen Kreditübertragung entfällt.

§ 32

Diese Bestimmung ist im geltenden Gesetz in § 5 Absatz 3 enthalten.

§ 33

Das Pendant zum Zusatzkredit bei den Verpflichtungskrediten ist der Nachtragskredit bei den Budgetkrediten.

§ 34

In besonderen Situationen ist die Einholung eines Nachtragskredites unmöglich oder nicht sinnvoll. Der Katalog ist als abschliessend zu verstehen. Die Berichterstattung im folgenden Geschäftsbericht ist die folgerichtige Konsequenz.

§§ 35, 36

Mit diesen neuen Bestimmungen will HRM 2 eine Annäherung an IPSAS suchen. Eine echte „true and fair view“ wird dadurch zwar noch nicht erreicht, aber immerhin eine deutliche Annäherung. HRM 2 lässt diesbezüglich bewusst etwas mehr Spielraum. All- fällige Stille Reserven sollen im Anhang zur Bilanz offengelegt werden.

§ 37

Diese Bestimmung entspricht im Grundsatz § 5 Absatz 4 des geltenden Gesetzes. Ma- teriell ist keine Änderung vorgesehen.

§ 38

Die bisherige Bestimmung von § 8 des geltenden Gesetzes zu den Kreditübertragungen ist überholt. Soweit gerechtfertigt, kann mit transitorischen Abgrenzungsbuchungen ge- arbeitet werden.

§ 39

Es handelt sich bei diesen Bestimmungen um die anerkannten Bewertungs- und Bilan- zierungsgrundsätze. Gegenüber den bisherigen Bestimmungen sind keine signifikanten Unterschiede festzustellen. Das Finanzvermögen ist grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Damit der Aufwand für die Grundstückbewertungen im Rahmen bleibt, sind gewisse Normierungen denkbar.

§ 40

Bezüglich des konsolidierten Rechnungsabschlusses ändert sich gegenüber der heuti- gen Darstellung nichts. Eine Ausweitung ergibt sich im Anhang.

§ 41

Das Verwaltungsvermögen ist nach dem Grundsatz der Nutzungsdauer abzuschreiben. Dabei werden je nach Vermögensart normierte Abschreibungssätze zur Anwendung kommen. Neu wird die lineare Abschreibung zur Regel werden. Die heute praktizierte Vollabschreibung der Strasseninvestitionen soll in besonderen Fällen auch weiterhin möglich sein. Der Regierungsrat legt die Abschreibungs-Sätze wie bisher in einer Verordnung fest.

§§ 42, 43

Das vom Regierungsrat eingesetzte Controlling auf Verwaltungsstufe ist für eine zeitgemässe Verwaltungsführung unverzichtbar. Die Berichterstattung ist jedoch auf die operative Ebene zu begrenzen.

§§ 44, 45, 46

Die Bestimmungen über die Buchführung und Belegaufbewahrung betreffen primär die Verwaltungsebene. Sie entsprechen weitestgehend der bestehenden Praxis.

§ 47

Die Kostenrechnung ist als Instrument der transparenten Führung und Kostenkontrolle einzusetzen. Interne Kontrollsysteme gehören zum heutigen Standard der Qualitätssicherung.

§ 48

Diese Bestimmung entspricht der heutigen Praxis.

§ 49

Diese Zuständigkeitsregelung entspricht weitgehend der geltenden Praxis. Eine Ausnahme bildet die neu definierte Kreditüberschreitung bei gebundenen oder nicht beeinflussbaren Ausgaben im Sinne von § 34. Das Instrument der Eigentümerstrategie ist verhältnismässig neu. Die Regelung ist konform zu den Corporate-Governance-Richtlinien des Regierungsrates. Die Kenntnissgabe an den Grossen Rat entspricht der bisherigen Praxis.

§§ 50 bis 53

Die bewährten Bestimmungen zur Finanzkontrolle sind wörtlich aus dem bisherigen Gesetz übernommen.

§ 54

Bei der Modellumstellung ist eine Bewertungsüberprüfung der Aktiven angezeigt. Aus heutiger Sicht werden sich kaum grössere Umbewertungen ergeben. Der buchmässige Erfolg dieser Neubewertungen darf keine Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung haben. Deshalb wird ein allfälliger Buchgewinn oder –verlust über die Bilanz neutralisiert.

§ 55

Mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes ist das bisherige aufzuheben.

§ 56

Es ist vorgesehen, das Gesetz auf den 1. Januar 2012 in Kraft zu setzen.

VII. Antrag

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

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates