

Grossratsgeschäfts-Nummer: 20 / GE 16 / 327
Rechtsbuch-Nummer:
Departement: DFS

Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes über den Finanzhaushalt (FHG)

Präsidentin: Stokholm Anders, Stadtpräsident, Frauenfeld

Mitglieder: Brühlmann Zwahlen Maja, Kauf- und Familienfrau, Sulgen
Feuz Hans, Gemeindepräsident, Altnau
Fisch Ueli, Betriebsökonom FH, Ottoberg
Hanhart-Hugentobler Erika, Kauffrau (pens.), Matzingen
Lei Hermann, lic. iur., Rechtsanwalt, Frauenfeld
Meier Felix, Dr. oec. HSG (pens.), Romanshorn
Regli Christoph, lic. iur., Privatkundenberater, Frauenfeld
Reinhart Sandra, Bäuerin, Amriswil
Schläpfer Jörg, Dr. sc. ETH, Ökonom, Frauenfeld
Wattinger Ralph, Bereichsleiter Holzbau, Roggwil
Wirth Andreas, Schulpräsident, Frauenfeld
Wolfer Simon, Dr. iur., Rechtsanwalt, Weinfelden
Zahnd Vico, dipl. Bauingenieur FH, Weingarten
Zimmermann David, Schreiner, Braunau

Beobachter: Wüst-Singer Iwan, Betriebsökonom BVS, Tuttwil

Vertreter des Departements

Regierungsrat Urs Martin, Chef DFS
Urs Meierhans, Leiter Finanzverwaltung
Peter Würmli, Chef Finanzkontrolle
Urban Wieland, Fachexperte Controlling, DFS - *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes über den Finanzhaushalt behandelte die Vorlage in fünf Sitzungen und dankt den Vertretern des Departementes für Finanzen und Soziales für die Begleitung der Verhandlungen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission hat die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt (FHG) an fünf Sitzungen vom 4. Juli bis 12. Dezember 2022 beraten. **Sowohl das Eintreten als auch die Schlussabstimmung erfolgten einstimmig.** So war sich die Kommission von Anfang an einig, dass eine Angleichung des Finanzhaushaltsgesetzes an das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) gestützt auf das darauf basierende Musterfinanzhaushaltsgesetz der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren sowie des Mustergesetzes für die Finanzkontrolle mit derselben Urheberschaft sinnvoll und notwendig sei. Die Zahl der Kommissionssitzungen und der 141 Protokollseiten zeigen jedoch auf, dass sich dazwischen zu einzelnen Artikeln intensive Diskussionen entspannen. So nahm die Kommission an 13 Paragraphen des regierungsrätlichen Vorschlages Anpassungen vor. Diese betrafen insbesondere die Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht, zur Ausgabenstabilisierung und zur Stellung und Organisation der Finanzkontrolle.

Das neue FHG ergänzt die bestehenden Regelungen zu Haushaltsgleichgewicht und Ausgabenstabilisierung mit solchen, die einen geregelten Abbau von Vermögen ermöglichen. Bisher musste der Staatshaushalt mittelfristig ausgeglichen sein. Diese starre Regelung verunmöglichte einen Abbau von Vermögen. Die bestehenden grosszügigen Reserven könnten nur vorübergehend angezapft werden, müssten dann aber innerhalb eines Zeitraumes von wenigen Jahren wieder hergestellt werden.

In der regierungsrätlichen Vorlage war vorgesehen, dass die Finanzkontrolle administrativ dem Departement für Finanzen und Zentrales zugeordnet sei und dessen Leiterin bzw. Leiter durch den Regierungsrat gewählt werde. Die vorberatende Kommission änderte dies ab: Neu soll die Finanzkontrolle der Staatskanzlei administrativ zugeordnet sein und die Leitung durch den Grossen Rat gewählt werden. So ist nach Ansicht der Kommission die Unabhängigkeit der Aufsichtsfunktion am besten gewährleistet.

Allgemeines

Der Regierungsrat legte der vorberatenden Kommission eine 108 Paragraphen umfassende Totalrevision des FHG vor. Sie begründete die Notwendigkeit einer Totalrevision damit, dass die finanzielle Situation des Kantons Thurgau zwar grundsätzliche sei, jedoch die Umsetzung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) mit dem geltenden FHG nicht vollständig vollzogen worden sei. Dies habe zu Rechtsunsicherheiten bei der Auslegung zu HRM2 und zu regelmässigen Beanstandungen durch die Finanzkontrolle geführt. Zudem gebe es Abweichungen zur Umsetzung von HRM2 zwischen dem Kanton und den Gemeinden, welche beseitigt werden sollten. Dies solle dadurch geschehen, dass Inhalt und Struktur des Mustergesetzes der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren übernommen werde. Die für das FHG des Kantons Thurgau spezifischen Aspekte des bisherigen FHG sollten zudem präzisiert werden.

Im die Finanzen betreffenden Teil des neuen FHG wurden mit der regierungsrätlichen Vorlage folgende wichtigsten Neuerungen vorgenommen:

- Geltungsbereich § 2: Dieser soll sich mit dem Konsolidierungskreis der Staatsrechnung decken, damit überall die gleichen Rechnungslegungsregeln beachtet werden. Er umfasst den Grossen Rat, den Regierungsrat, die richterlichen Behörden, die staatlichen Kommissionen und die kantonale Verwaltung, letztere neu einschliesslich der unselbständigen Anstalten.
- Finanz- und Aufgabenplan § 12: Dieser soll neben den Finanzzahlen auch Aufgabenschwerpunkte der Planperiode enthalten. Er gliedert sich nach der funktionalen Gliederung.
- Jahresrechnung §§ 20 und 27: Weist die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss aus, entscheidet im Kanton Thurgau der Grosse Rat über dessen Zuweisung. Das Gesetz regelt zudem den Inhalt des Anhangs zur Jahresrechnung.
- Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbegrenzung und Beurteilung der Finanzlage §§ 33 bis 35: Das FHG legt die Finanzkennzahlen fest und gliedert sie in erste und zweite Priorität. Das Nettovermögen wird als Differenz zwischen Fremd- und Eigenkapital zuzüglich nicht abzuschreibendes Verwaltungsvermögen definiert.
- Spezialfinanzierung § 51 und Vorfinanzierungen § 52: Die Spezialfinanzierungen (Nummernauktion, LSVA, Unterhalt Staatsdomänen) und die Vorfinanzierungen erhalten eine gesetzliche Grundlage.
- Landkreditkonto § 53: Im LK kommen vorsorglich erworbene Grundstücke hinzu.
- Beteiligungen und Konsolidierung §§ 60 bis 65: Der Erlass von Public Corporate Governance-Richtlinien und Eigentümerstrategien, die Genehmigung von Eigentümerstrategien, der Einsitz in strategische Organe, das Auskunftsrecht, die Abberufung von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans sowie Konsolidierungskreis und -methode erhalten mit dem FHG ihre gesetzliche Grundlage.
- Buchführung §§ 68 bis 73: Als Buchführungsgrundsätze werden Vollständigkeit, Richtigkeit, Rechtzeitigkeit und Nachprüfbarkeit festgeschrieben. Die Aufbewahrung von Belegen muss digital während mindestens 10 Jahre gewährleistet sein. Es sind Anlagenbuchhaltungen zu führen und die Verantwortlichkeit für die Buchführung wird festgelegt.
- Internes Kontrollsystem §§ 76 und 77: Das IKS umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen. Diese beziehen sich auf sämtliche Prozesse und die Jahresrechnung. Alle Verwaltungseinheiten haben ein IKS zu führen. Die Finanzkontrolle muss dazu angehört werden.

Im die Finanzkontrolle betreffenden Teil des FHG (§§ 85 bis 104) wurden folgende wichtigsten Neuerungen vorgenommen:

- Verbesserung der Gesetzssystematik: Alle Regelungen sind in einem formellen Gesetz enthalten.
- Klärung des Aufsichtsbereiches: Es bestehen keine weissen Flecken mehr, indem der Aufgabenbereich abschliessend benannt wird.

- Zusammenarbeit und Verfahren mit anderen Stellen: Auch hier werden klare Regelungen mit Struktur vorgenommen. Insbesondere der Eskalationsprozess ist gesetzlich festgehalten.
- Zuordnung der Finanzkontrolle und Einsetzung der Leiterin bzw. des Leiters: Die regierungsrätliche Vorlage sah die Zuordnung beim Departement für Finanzen und Soziales und die Wahl durch den Regierungsrat vor.

Eintreten

Die Kommission **beschloss einstimmig**, auf den regierungsrätlichen Entwurf des totalrevidierten FHG **einzutreten**. In der Eintretensdebatte wurde begrüsst, dass eine Angleichung an HRM2 erfolge. Auch die Möglichkeit zum gezielten Abbau von Nettovermögen wurde positiv aufgenommen. Der Gesetzesentwurf ermögliche die Präzisierung einer regelorientierten Finanzpolitik. Harmonisierung, Transparenz, Verlässlichkeit und Klarheit der Begriffe wurden als wichtige Errungenschaften der Vorlage hervorgehoben. Es wurden aber beim Eintreten auch schon spätere Diskussionspunkte angesprochen. Diese betrafen die vorgesehenen Finanzkennzahlen, die Frage nach der Verantwortung bei Eigentümerstrategien und den Umstand, dass eine Lockerung der Schuldenbremse nur erfolgen dürfe, wenn die Bremse nach wie vor griffig bleibe. Bereits wurden auch Anträge zur administrativen Zuordnung der Finanzkontrolle und zur Zuständigkeit für dessen Wahl angekündigt. Die Darstellung der Finanzlage des Kantons als grundsollide wurde angesichts dessen, dass der Thurgau Nettobezogler des nationalen Finanzausgleichs sei, in Frage gestellt. Zudem wurde der Bedarf von 100 neuen Stellenprozenten als Folge des neuen FHG als Wermutstropfen bezeichnet. Doch letztlich war unbestritten, dass eine Überarbeitung des FHG nach 10 Jahren angebracht sei.

Detailberatung

Im Folgenden geht der Bericht auf jene Paragraphen ein, bei denen über Anträge abgestimmt wurde. Die Anträge und deren Bereinigung mittels Abstimmung erfolgten an verschiedenen Sitzungen. Da die Kommission nicht immer vollzählig anwesend war, ergeben sich unterschiedliche Totale bei den Abstimmungen.

§ 20 Zuständigkeit

Die Formulierung des regierungsrätlichen Entwurfes wurde als potenziell missverständlich angesehen. Sie hätte dahingehend verstanden werden können, dass der Grosse Rat bei der Gewinnverwendung nur über Anträge des Regierungsrates hätte entscheiden können. Um zu verdeutlichen, dass der Grosse Rat die Entscheidkompetenz zur Zuweisung des Ertragsüberschusses hat, auch wenn der Regierungsrat keinen Antrag stellt, und somit auch Mitglieder des Grossen Rates Antrag stellen können, wurde die Formulierung angepasst:

«Weist die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss aus, entscheidet der Grosse Rat über dessen Zuweisung. Der Regierungsrat kann mit dem Geschäftsbericht Antrag stellen.» Die Anpassung wurde **einstimmig angenommen**.

Neustrukturierung 2.5 Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbegrenzung und Beurteilung der Finanzlage §§ 33 bis 35a

Gegenüber der ursprünglich vom Regierungsrat vorgeschlagenen Reihenfolge Haushaltsgleichgewicht-Ausgabenstabilisierung-Finanzkennzahlen solle zuerst bestimmt werden, welche Kennzahlen berücksichtigt werden. Danach solle deren Anwendung folgen. Somit entstehe die Reihenfolge Finanzkennzahlen-Haushaltsgleichgewicht-Ausgabenstabilisierung-Nettovermögen pro Einwohner. Dazu wurde aus dem fünften Absatz des Paragrafen zum Haushaltsgleichgewicht ein eigener Paragraf - § 35a – gemacht. Die **Neustrukturierung** wurde **mit 11:0 bei 2 Enthaltungen angenommen**.

§33 Finanzkennzahlen

Für die Beurteilung der Finanzlage benötigt es Kennzahlen. Im Kanton Thurgau haben sich die beiden Kennzahlen Haushaltsgleichgewicht – eine präzisere Darstellung des Selbstfinanzierungsgrades – und Ausgabenstabilisierung bewährt. Sie werden zusammen mit dem Nettovermögen pro Einwohner als Finanzkennzahlen erster Priorität eingestuft. In der Kommission wurde die ursprünglich vorgesehene dritte Zahl – Nettovermögen und Eigenkapital in Franken -, die eine reine Feststellung und kein Quotient und somit keine Kennzahl war, durch die Kennzahl **Nettovermögen pro Einwohner** ersetzt. Diese Anpassung wurde **mit 11:0 bei 2 Enthaltungen angenommen**.

Bei den Kennzahlen zweiter Priorität wurde erwogen, diese um zwei weitere zu ergänzen, nämlich um die Staatsquote und um Mitarbeitende pro Einwohner. Weil die Staatsquote lediglich eine andere Form der Kennzahl zur Ausgabenstabilisierung darstellt, während die Stellenbelegung pro 1000 Einwohner suggerieren würde, man wolle auch über den Input steuern, wurde auf diese beiden zusätzlichen Kennzahlen im Gesetz verzichtet. Im Rahmen des Geschäftsberichtes sollen diese beiden Zahlen jedoch weiterhin explizit ausgewiesen werden.

Zum Absatz 3 wurde ein Einschub beantragt: «Der Regierungsrat legt für Kennzahlen der ersten Priorität Richtwerte fest, **bis zu welchen eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts gegeben ist**, soweit das Gesetz keine Richtwerte vorsieht.» Diese Formulierung sei im Mustergesetz vorgegeben. Demgegenüber wurde festgestellt, dass das Mustergesetz keine Paragrafen zum Haushaltsgleichgewicht und zur Ausgabenstabilisierung kenne. Weil das Thurgauer FHG aber diesen beiden Kennzahlen je einen Paragrafen widme (§§ 34 und 35), sei dieser Einschub nicht nötig. **Der Antrag wurde mit 3:12 abgelehnt**.

§ 34 Haushaltsgleichgewicht

Ein Haushalt befindet sich im Gleichgewicht, wenn er im mittelfristigen Zyklus – man spricht gemeinhin von acht Jahren – ausgeglichen ist. Diese Vorgabe lässt allerdings keinen Abbau des Nettovermögens zu, was aber angesichts des hohen Thurgauer Nettovermögens unter Umständen erforderlich und/oder erwünscht sein kann. Deshalb wird das Ziel der mittelfristig ausgeglichenen Rechnung neu als «soll» formuliert. Es

entspann sich in der Kommission eine über mehrere Sitzungen hinweg immer wieder geführte Diskussion darüber, ob es die Absätze 1 und 2 brauche und ob in Absatz 3 nicht «muss» statt «soll» stehen müsse. In der Diskussion wurde klar, dass § 34 mit seinen vier Absätzen ein austariertes System darstelle, das verhindert, dass man in eine Schuldenwirtschaft gerät. Es handle sich um eine doppelte Absicherung, in Absatz 1 zur Erfolgsrechnung, in Absatz 3 zur Finanzierungsrechnung. Das Mustergesetz enthalte zwar nur Aussagen zur mittelfristigen Ausgeglichenheit der Erfolgsrechnung. Diese sei zwar in der öffentlichen Wahrnehmung wichtig. Doch für den Zustand der Finanzen sei die Finanzierungsrechnung ebenso wichtig, weil sie aufzeige, ob man einer künftigen Generation mehr Schulden oder mehr Vermögen weitergebe. Um einen Abbau von zu hohem, angehäuften Nettovermögen zu ermöglichen, müsse die Zielvorgabe aber mit «soll» so geregelt werden, dass ein Abbau bis zu einer klar festgelegten Grenze möglich sei. Der Antrag, **Absatz 1 zu streichen**, wurde nach geführter Diskussion **einstimmig abgelehnt, ebenso der Antrag, in Absatz 3 «soll» durch «muss» zu ersetzen**. Der Antrag, **Absatz 2 zu streichen**, wurde **mit 1:13 abgelehnt**.

Im Zusammenhang mit Absatz 4 wurde intensiv diskutiert, ob ein gewünschter und darum mit Absatz 3 ermöglichter Vermögensabbau nicht auch parallel gehen müsse mit einem gewünschten und zu ermöglichenden Abbau des Bilanzüberschusses. Wenn dies so gewünscht sei, dann müsse dies in **Absatz 4** klar festgehalten werden durch die **Ergänzung «1 und»**. Nur so sei eineindeutig, dass von der Ausgleichsregelung sowohl punkto Bilanzüberschuss als auch punkto Vermögen abgewichen werden könne. Es wurde kontrovers diskutiert, ob dies auch ohne diesen Zusatz so verstanden werde. In einer ersten Abstimmung wurde der Zusatz abgelehnt. Nachdem in einer Folgesitzung die Finanzkontrolle klar gemacht hatte, dass nach ihrem Verständnis mit der ursprünglichen Formulierung ohne den Zusatz kein Abbau von Bilanzüberschuss möglich sei, erfolgte eine neuerliche Abstimmung, die mit einer **Annahme mit 8:5** resultierte.

In der Abstimmung über die **Bereinigung des gesamten Paragraphen 34** resultierte deren **Annahme mit 8:3 bei einer Enthaltung**.

§ 35 Ausgabenstabilisierung

Bereits im aktuell gültigen FHG ist eine Regelung zur Ausgabenstabilisierung enthalten. Sie gewährleistet, dass die Gesamtausgaben in der Regel nicht stärker ansteigen dürfen als das Bruttoinlandprodukt. Allerdings hat man im Nachgang zum Erlass der regierungsrätlichen Botschaft zur Totalrevision des FHG festgestellt, dass der Vermögensabbau nur durch eine Senkung der Einnahmen, nicht aber über eine Steigerung der Ausgaben gemacht werden kann. Entsprechend wurde der vorberatenden Kommission in der ersten Lesung eine Ergänzung vorgelegt mit einem **neuen Absatz 3: «Die Ausgaben neuer Aufgaben dürfen in der Vergleichsrechnung neutralisiert werden, solange das Nettovermögen des Kantons Thurgau 10% der Bilanzsumme überschreitet. Neutralisierungen von Aufgaben sind im Budget, Finanzplan und in der Jahresrechnung zu begründen.»** Man könne ja nicht, wie bei § 34 geschehen, sagen, dass man das Vermögen abbauen wolle, dass man dies aber nicht mit mehr Ausgaben machen könne. Die Kommission **stimmte dem Antrag mit 13 Ja bei einer Enthaltung zu**.

Bei der weiteren Beratung des Paragraphen wurde der **Antrag gestellt, Absatz 4 zu streichen**, weil man zusammen mit den Stabilisierungsmassnahmen ohnehin keinen Spielraum mehr habe. Demgegenüber wurde argumentiert, dass sich in den Budgetdebatten des Grossen Rates der Wunsch nach konstanten Investitionen wie ein roter Faden durchziehe. Zudem zeige die Formulierung «ist anzustreben», dass es nicht immer so gemacht werden müsse. Der Antrag wurde **mit 2:13 abgelehnt**. Ein weiterer Antrag galt dem **Absatz 5**. Dort solle in Anlehnung an Absatz 4 auch von «**anzustreben**» die Rede sein **anstelle von «einzuhalten»**. Dem wurde entgegengehalten, dass mit dem neuen Absatz 3 bereits eine Aufweichung stattgefunden habe. Wolle man nun auch den Grundsatz offen formulieren, dann könne man das Ziel der Ausgabenstabilisierung gleich als ganzes aufgeben. Der Antrag wurde **mit 2:10 bei zwei Enthaltungen abgelehnt**.

§ 35a Nettovermögen pro Einwohner

Auf Grund der Neustrukturierung des ganzen Kapitels 2.5 (siehe Seite 4) und der Diskussion zu den Finanzkennzahlen erster Priorität wurde der Absatz 5 des Paragraphen zum Haushaltsgleichgewicht (§ 34) als selbstständiger § 35a an den Schluss des Kapitels gesetzt und mit einem Absatz zur Definition der Einwohnerzahl ergänzt. Die Kommission **nahm den angepassten Paragraphen mit 11:0 bei drei Enthaltungen an**.

§ 38 Verpflichtungskredit

Verpflichtungskredite gibt es in Form von Objekt- und von Rahmenkrediten. Für Programmvereinbarungen mit dem Bund wie zum Beispiel Wasserbau- oder Agglomerationsprojekte, die Investitionen während mehrerer Jahre umfassen, werden Rahmenkredite für die jeweilige Programmperiode beantragt, die dann nach Annahme in der Folge als gebundene Ausgaben gelten (§ 38 Abs. 6). Mit den Absätzen 7 und 8 soll die Abrechnung dieser Ausgaben jeweils jährlich abgegrenzt werden unabhängig von den im betreffenden Jahr effektiv getätigten Ausgaben und erst nach Abschluss der Programmvereinbarung soll im Geschäftsbericht Rechenschaft abgelegt werden. Um diese Glättung entspann sich eine längere Diskussion. Die Glättung verschleierte die effektiv in einem Jahr getätigten Ausgaben, wurde auf der einen Seite argumentiert. Ohne Glättung könne es zu massiven Ausschlägen nach unten und nach oben in einzelnen Jahren kommen und diese hätten ungewollte Auswirkungen auf die Finanzkennzahlen. Dem Argument, der jährliche Abrechnungsmodus bei mehrjährigen Projekten führe zu einem grossen Zusatzaufwand, der vor allem im Baudepartement schmerzlich aufschlagen würde, wurde entgegen gehalten, die Zahlen seien bereits vorhanden und könnten für die jährliche Abgrenzung übernommen werden. Der **Antrag, die Absätze 7 und 8 zu streichen, wurde mit 6:8 abgelehnt**, dies **unter Berücksichtigung von Präzisierungen in Absatz 7 «Während der Dauer der Programmvereinbarungen...» und in Absatz 8 «Programmvereinbarung» statt «Programme»**.

§ 52 Vorfinanzierungen

Bisher waren Vorfinanzierungen nicht im FHG geregelt. Mit der Regelung soll eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden. Innerhalb der vorberatenden Kommission gab es hierzu zwei Positionen. Die Befürwortenden sahen es als sinnvoll

an, wenn für ein definiertes Projekt, das in der Planungsphase steckt, bereits eine Finanzierung aufgebaut werden könne. Es werde damit ein Signal gesetzt, dass ein Projekt bestehe, hinter dem man stehe. Statt Gewinne der Erfolgsrechnung einfach in das Eigenkapital einzulegen, mache man deutlich, dass diese für künftige Projekte gebraucht würden. Dem wurde entgegengehalten, dass damit Projekte bereits vor ihrer demokratischen Legitimation durch Volksabstimmungen finanziert würden. Mit der Einführung von HRM2 habe man von der degressiven Abschreibungsmethode hin zu einer linearen gewechselt. Die ein Projekt nutzende Generation solle dieses über die Nutzungsdauer hinweg finanzieren. Der Antrag auf Streichung des Paragraphen wurde mit 3:9 bei zwei Enthaltungen abgelehnt.

Hingegen wurde der Antrag, aus dem **Absatz 1** die Worte «**budgetiert oder**» zu **streichen, mit 9:5 angenommen**. Vorfinanzierungen sollen wie bei den Gemeinden nur aus Überschüssen im Rahmen der Gewinnverwendung mit dem Jahresabschluss vorgenommen werden können.

§ 60 Beteiligungen

Auch zu den Beteiligungen gab es im aktuellen FHG keinen Paragraphen. Im Sinne der Corporate Governance sollen die Rechte der zuständigen Behörde klar umschrieben werden, damit die Beteiligungen so geführt werden, wie in der Eigentümerstrategie festgelegt.

Zunächst wurde **Absatz 4** von der vorberatenden Kommission im Stimmenverhältnis 12:1 bei zwei Enthaltungen dahingehend ergänzt, dass **der Regierungsrat** bei öffentlich-rechtlichen Anstalten **auch für die Erstellung der Eigentümerstrategien zuständig** sei und nicht nur für die Kenntnissgabe. Später wurde diese Änderung wieder im Stimmenverhältnis **8:5 bei einer Enthaltung zurückgenommen**, weil dies bei der Gebäudeversicherung zu einem Konflikt geführt hätte zwischen dem FHG und dem Gebäudeversicherungsgesetz, welches dem Regierungsrat keine Aufgabe zuordne. Ein weiterer Antrag zum Absatz 4 hätte neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten auch die privatrechtlichen Beteiligungen der Pflicht unterstellt, ihre Eigentümerstrategien durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen. Nach Ansicht der Antragstellenden sei entscheidend, dass in beiden Fällen der Kanton der Eigentümer sei, weshalb in beiden Fällen der Grosse Rat einzubeziehen sei. Dem wurde entgegen gehalten, dass die privatrechtlich geführten juristischen Personen dem Obligationenrecht unterstellt seien. Die andere gesetzliche Unterstellung legitimiere die unterschiedliche Handhabung. Der **Antrag auf Ergänzung mit «und privatrechtlichen Beteiligungen»** wurde **mit 3:11 bei einer Enthaltung abgelehnt**.

5.1 Controlling, §§ 66 Begriff und 67 Bereiche

Die vorberatende Kommission ersetzte **einstimmig** «in der Regel» in § 66 Abs. 2 und § 67 Abs. 1 mit «**insbesondere**». «In der Regel» impliziert, dass auch weniger gemacht werden könne, während «insbesondere» festhalte, was das Controlling immer umfassen sollte, ohne auszuschliessen, dass auch mehr gemacht werden könne.

§ 67 Bereiche

Die vorberatende Kommission war auch schon redaktionell tätig. In **Absatz 3** wurde korrigierend eingegriffen und «**werden**» durch «**wird**» ersetzt, da es sich auf das in

Einzahl formulierte «Die Einhaltung» beziehe. Diese Korrektur wurde **stillschweigend genehmigt**.

§ 70 Aufbewahrung der Belege

Die Verpflichtung, die Belege digital aufbewahren zu müssen, gab Anlass zu einer längeren Debatte. Dies vor allem deshalb, weil man auf Grund des Ansinnens, dass die FHG-Bestimmungen möglichst auch für die Gemeinden gelten sollten, davon ausging, dass damit automatisch auch den Gemeinden die Pflicht der digitalen Belegaufbewahrung auferlegt werde. Dies wurde seitens Regierungsrat Urs Martin jedoch in Abrede gestellt. Gleichzeitig machte er deutlich, dass er diesen Digitalisierungsschritt unbedingt der kantonalen Verwaltung auferlegen wolle. Der **Antrag, «digital» zu streichen**, wurde **mit 1:13 bei einer Enthaltung abgelehnt**.

§ 85 Stellung

Mit dem Kapitel 8 des neuen FHG erhält die Finanzkontrolle eine im Gesetz verankerte klar definierte Stellung. Allerdings hat die vorberatende Kommission eine gewichtige Anpassung vorgenommen. Zunächst wurde im Absatz 1 der Zusatz «des Kantons» diskutiert. Dies suggeriere, dass die Finanzkontrolle sogar über dem Grossen Rat stehe. Dem wurde entgegnet, dass die Formulierung verdeutliche, dass die Finanzkontrolle keine privaten Firmen beaufsichtige. Der **Antrag, «des Kantons» zu streichen**, wurde **mit 2:13 abgelehnt**.

Intensiv wurde die Frage der administrativen Unterstellung, **Abs. 3**, diskutiert. Die regierungsrätliche Vorlage sah deren Unterstellung unter das Departement für Finanzen und Soziales vor, was der bisherigen Unterstellung entsprochen hätte und zusätzlich mit Synergien im departementsinternen Austausch mit Finanzverwaltung, Steuerverwaltung und Personalamt begründet wurde. Zudem führe der Departementschef auf Grund dieser Zuordnung vierteljährliche institutionelle Gespräche mit dem Leiter der Finanzkontrolle, was er in dieser Form nicht tun würde, wenn der Leiter Finanzkontrolle nicht seinem Departement zugeordnet werde. Demgegenüber wurde die spezielle Rolle der Finanzkontrolle als Aufsicht ins Feld geführt, die ihre Unabhängigkeit wahren müsse und daher sinnvollerweise administrativ der Staatskanzlei zugeordnet würde so wie auch der/die Datenschutz- und der/die Öffentlichkeitsbeauftragte. Der **Antrag, die Finanzkontrolle administrativ der Staatskanzlei zuzuordnen**, wurde **mit 8:5 bei zwei Enthaltungen angenommen**.

§ 87 Personal

Die Zuständigkeit für die Wahl der Leiterin bzw. des Leiters Finanzkontrolle wurde in der regierungsrätlichen Vorlage dem Regierungsrat zugesprochen. In der vorberatenden Kommission wurde dies bestritten und der Vorschlag gemacht, dass der Grosse Rat für die Wahl zuständig sei. Damit würde diese Funktion an Unabhängigkeit und demokratischer Legitimität dazugewinnen, was für deren Ausübung wichtig sei. Es dürfe nicht sein, dass die Instanz, welche überprüft werden müsse, die Prüfer entlassen könne. Dem wurde entgegengehalten, dass es für eine solche Wahl ein Verfahren ähnlich jenem bei der Wahl zum Staatsschreiber brauche, womit zum einen eine Kandidierende möglicherweise abschreckende Ochsentour in Kauf genommen würde und die Funktion Gefahr laufe, politisiert zu werden. Die Wahl solle hauptsächlich auf

10/11

fachlichen, nicht auf parteipolitischen Kriterien basieren. Diesem Argument wiederum wurde entgegnet, dass auch bei einer Wahl durch den Regierungsrat politische Aspekte eine Rolle spielen könnten und es gälte, die Funktion vor Druckversuchen zu schützen. In erster Lesung wurde der Antrag «Der Grosse Rat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle.» mit 8:6 bei einer Enthaltung angenommen unter dem Vorbehalt der Verfassungskonformität einer Wahl durch den Grossen Rat. Die Abklärung ergab die Verfassungsmässigkeit. Beim Rückkommen wurde noch eine Spielart zur regierungsrätlichen Fassung vorgeschlagen, indem diese mit dem Satz «Er hört vorgängig die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates an.» ergänzt werden solle. So sei der Schutz der Funktion gewährleistet. Dem wurde widersprochen – es werde lediglich die GFK in eine Mitverantwortung eingebunden, ohne aber Entscheidungsbefugnis zu haben. Letztlich erhielt die Fassung mittels eines **neuen Absatz 3 «Der Grosse Rat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle.» mit 10:5 Zustimmung.**

Als Folge der neuen Zuordnungen musste auch die Lohnfestsetzung geregelt werden. Diese geschah mit einer Lösung in Anlehnung zu den Richtern mittels eines **Absatz 4 «Die Grundbesoldung der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle wird bei 100% des Maximums der zweithöchsten Besoldungsklasse festgelegt.»** Diese Ergänzung wurde **einstimmig angenommen.**

§105 Neubewertung des Vermögens

Die regierungsrätliche Vorlage mit einem Absatz wurde **um die Absätze 2 und 3 ergänzt.** Seitens Finanzkontrolle wurde ausgeführt, dass diese Ergänzungen notwendig seien, um zu klären, wie die Aufwertung der Thurgauer Kantonalbank in der Bilanz abgebildet werde. Mit den ergänzten Übergangsbestimmungen würden die Aufwertungsgewinne als Anschaffungskosten genehmigt und legalisiert. Die Ergänzungen wurden **mit 13:0 bei einer Enthaltung angenommen.**

§ 109 Grundlagen für Kennzahlen

Einige Kennzahlen wurden im neuen FHG definiert, so zum Beispiel die Ausgabenstabilisierung. Für die Kennzahlen, deren Berechnung nicht im Gesetz geregelt sind, wurde noch nicht festgeschrieben, auf welche Grundlagen sich diese stützen. Deshalb wurde in diesem neuen, in der regierungsrätlichen Vorlage noch nicht enthaltenen § 109 definiert, dass die Berechnungsweise dieser Kennzahlen auf HRM2 basiert, genauer auf dem Anhang mit dem Stand 14.12.2017. Der entsprechende **Zusatz «§ 109 Grundlagen für Kennzahlen**

Abs. 1 Die Definitionen und Berechnungen der Kennzahlen zweiter Priorität basieren auf dem Anhang Finanzkennzahlen vom 14.12.2017 zu HRM2.» wurde von der vorberatenden Kommission **einstimmig angenommen.**

Beschluss der Kommission

In der **Schlussabstimmung** wurde **die beratene Fassung des FHG einstimmig angenommen.**

11/11

Frauenfeld, 7. Februar 2023

Der Kommissionspräsident

Anders Stokholm

Beilagen:

Fassung der vorberatenden Kommission
Synopsis